Public Service Commission of Canada
Commission de la fonction publique du Canada

A summary of this report is available in Braille, large print and on audio cassette.

© Minister of Supply and Services Canada 1992
Cat. No. Sc 1-1991
ISBN 0-662-58956-4

The Honourable Robert de Cotret, P.C.
Secretary of State of Canada
House of Commons
Ottawa

Dear Minister,

We have the honour of asking you to transmit for tabling in Parliament the report of the Public Service Commission of Canada for 1991.

It is submitted to Parliament in accordance with section 47 of the *Public Service Employment Act* (Chapter P-33, *Revised Statutes of Canada*, 1985).

Yours Sincerely,

Robert Giroux
Chairman

Gilbert Scott
Commissioner

Ginette Stewart
Commissioner

TABLE OF CONTENTS

92-04668/

TABLE OF CONTENTS

Highlights 6
The Commission at a Glance 8
A Strategic Journey 11

1991 In Review 15
- Recruitment 15
- Delegated Staffing 16
- Management Category 17
- Employment Equity 20
- Workforce Adjustment 22
- Integrated Staffing System Project 24
- Checks and Balances 25
- Training 28
- Political Neutrality 30
- International Programs 30

Trends and Issues 33
- Aging and Plateauing: Revisiting the Question 33
- Recruitment 34
- Indeterminate, Term and Acting Appointments 36
- Employment Equity 36
- Official Languages Communities in the Public Service 37

Reaffirming Merit 43

Appendix—Report on the Activities Under Sections 6(1), 6(4) and 41 of the *Act* 47

Glossary 53

Offices of the Commission 59

HIGHLIGHTS

Population

- As of 31 December 1991, there were 217 818 employees working for the Public Service under the *Public Service Employment Act*, a decrease of 510 from 218 328 in 1990.
- As of 31 December 1991, women made up 45.2% of the Public Service compared to 44.4% in 1990.

Recruitment

- In 1991, the Management Trainee Program recruited 122 candidates; 97 from university campuses across Canada; 25 from within the Public Service.
- Decrease in the number of appointments to the Public Service (10 303 in 1991, compared to 11 609 in 1990).
- Appointments of recent university graduates to officer-level positions accounted for 12.4% of all appointments to the Public Service.

Appointments

- Decrease of 8 899 in the total number of appointments to and within the Public Service (99 510 in 1991, compared to 108 409 in 1990).
- Decrease of 7 583 in the number of appointments within the Public Service (89 018 in 1991, compared to 96 601 in 1990).
- Decrease in the number of acting appointments (18 528 in 1991, compared to 22 204 in 1990).
- Decrease of 3 500 in the number of promotions (23 668 in 1991, compared to 27 168 in 1990).

Workforce Adjustment

- Of the 26 658 indeterminate employees affected during the 5-year Workforce Adjustment Program (May 1985 - March 1991), 25 223 cases have been resolved; as of 31 December 1991, 247 employees still required Commission assistance; 1 277 have been laid off, 1 188 of whom are no longer entitled to priority consideration.

HIGHLIGHTS

Management Category

- As of 31 December 1991, there were 4 313 employees in the Management Category, a decrease of 462 from the 1990 population of 4 775.
- Although the number of women in the category decreased from 730 in 1990 to 696 in 1991, their representation increased from 15.3% to 16.1%.

Appeals and Investigations

- Decrease of 1 986 in the number of appealable selection processes (8 031 in 1991, compared to 10 017 in 1990).
- Increase of 2.9% in appeals which were allowed (16.2% in 1991, compared to 13.3% in 1990).
- Increase of 174 in the number of complaints received (2 331 in 1991, compared to 2 157 in 1990).
- Increase of 267 in the number of requests for the Commission's opinion as to whether an employee's opportunity for advancement has been prejudicially affected by an appointment without competition (1 099 in 1991, compared to 832 in 1990).

Designated Groups

- Of the 122 candidates recruited by the Management Trainee Program, 62 were women, 17 were members of visible minority groups, 5 were aboriginal people and 5 were persons with disabilities.

- The Commission is developing a Diversity Training Strategy to provide public service managers and employees the skills to manage and work within a diverse workforce.

Training

- Decrease of 782 in the number of participants in Commission staff training courses (13 061 in 1991, compared to 13 843 in 1990).
- Increase of 94 in the number of participants on full-time continuous language courses (1 812 in 1991, compared to 1 718 in 1990).
- Training and Development Canada signed a Memorandum of Agreement with the Government Telecommunications Agency and the Canadian Centre for Management Development to create a Public Service Learning and Communications Network to make training and information more accessible throughout the government.

THE COMMISSION AT A GLANCE

The jurisdictional powers of the Public Service Commission rest with three commissioners, one of whom is the Chairman and Chief Executive Officer. Appointed by the Governor in Council for a ten-year term, the commissioners have the status of deputy head. Together, they set overall policy in accordance with the *Public Service Employment Act*.

Staffing Programs Branch

The Staffing Programs Branch establishes service-wide regulations, and staffing policies and programs giving effect to the *Public Service Employment Act*. The Branch recruits and refers candidates from outside the Public Service. This includes the management and coordination of post-secondary recruitment programs. It performs those staffing actions not delegated by the Commission to departments and monitors Public Service staffing activities and issues. It establishes selection standards for determining qualifications, including those for language, and develops assessment instruments for the evaluation of a variety of skills and abilities for most of the occupational groups. The Branch is responsible for a number of programs and services delegated to the Commission by the Treasury Board. Among these are workforce adjustment, employment equity programs and labour market and human resource analysis.

Audit and Review Branch

The Audit and Review Branch reviews departmental and PSC staffing practices and procedures in order to determine that appointments conform with the *Public Service Employment Act* and *Regulations* and Public Service Commission policy. It also reviews the manner in which departments and federal organizations administer selected aspects of their personnel services for which Treasury Board has policy responsibility. This latter activity is governed by an agreement between Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission. The Branch also performs internal audit and program evaluation functions for the Commission.

Appeals and Investigations Branch

The Appeals and Investigations Branch establishes independent boards to hear appeals by public servants against alleged breaches of the *Public Service Employment Act* and *Regulations* in such matters as appointment, promotion, demotion and release. Decisions of appeal boards are final and binding on the parties and on the Commission, and can be set aside only by the Federal Court of Appeal. The Branch is responsible for investigating and issuing opinions on behalf of the Commission as to whether an employee's opportunity for advancement has been prejudicially affected by an appointment without competition. A positive opinion gives the employee the right to appeal such appointments. The Branch is also responsible for the investigation of complaints of irregularities in the staffing process that are not subject to appeal, for the investigation of complaints of harassment in the workplace, and for conciliating settlements where complaints are upheld. Training, advice and assistance are provided to departments, unions and other interested individuals.

Corporate Management Branch

This Branch provides services in support of the Commission and its programs. This includes financial, administrative and information systems and services; corporate management and strategic planning; coordination of Commission official languages responsibilities; administering a number of provisions of the *Public Service Employment Act*; and assisting with parliamentary, union, international and other external relations.

Training Programs Branch

The Training Programs Branch provides training and related support and consulting services to federal departments and agencies to help them meet the job-related training and development needs of their employees. Training is given in the National Capital Region and seven other regions across Canada. In addition to language training courses, Language Training Canada provides evaluation services to determine candidates' aptitudes and eligibility for language training, and develops and produces language training courses and programs to meet general and specific operational needs. Training and Development Canada designs, develops and delivers middle management, supervisory and professional skills training.

Executive Programs Branch

The Executive Programs Branch is responsible for the recruitment, selection, assessment and career counselling of the Executive Group. It also manages Treasury Board career development programs for executives and employees in the feeder levels. Among these are the Career Assignment Program, Women's Career Counselling and Referral Bureau, Interchange Canada Program, International Assignment and Exchange Programs and the Business/Government Executive Exchange.

Prior to 1 July 1991, the Executive Programs Branch was part of the Staffing Programs Branch and was referred to as Management Category Programs.

Human Resources Management Branch

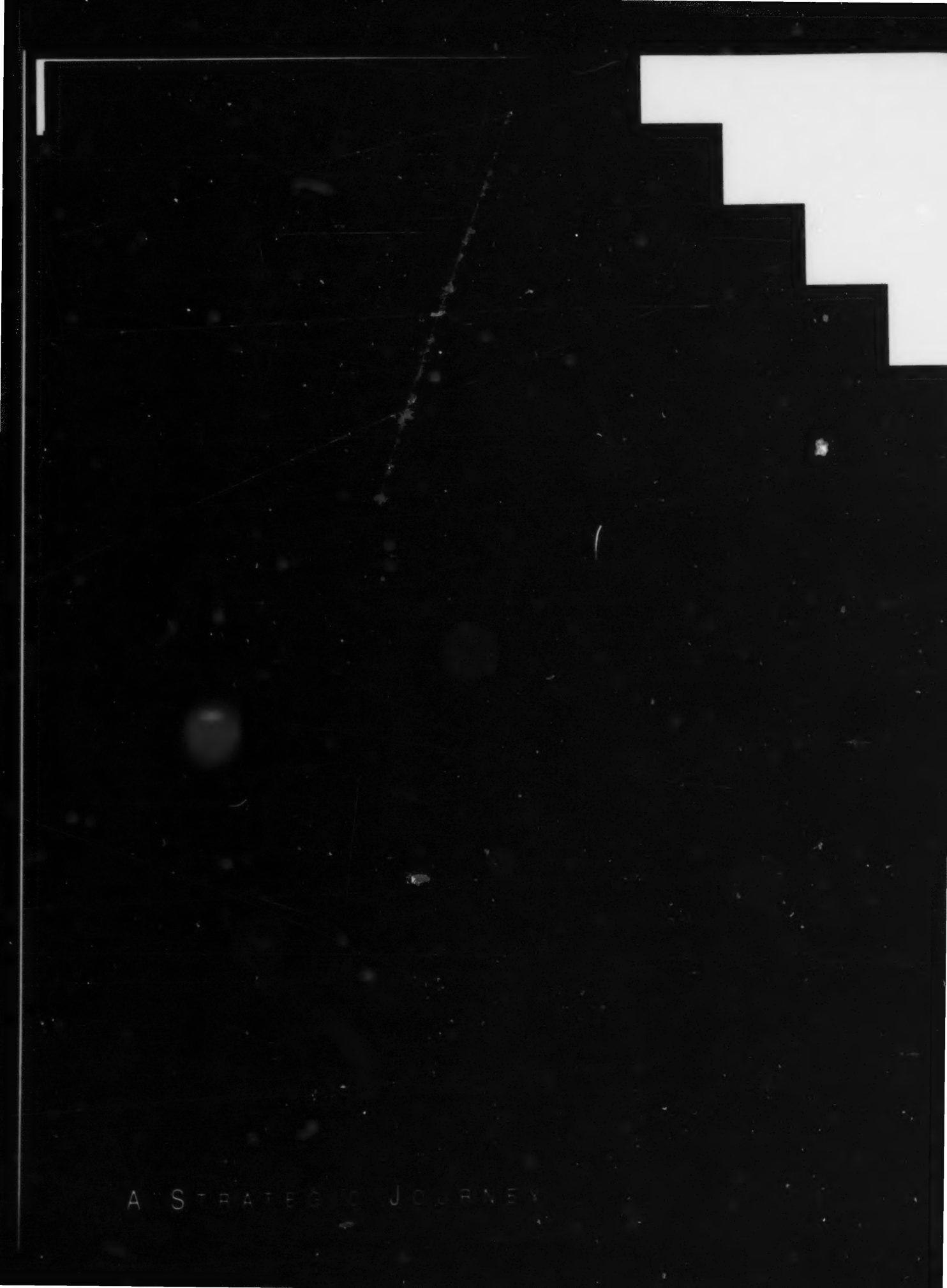
The Human Resources Management Branch is responsible for developing policies and guidelines and for ensuring that the corporate management team possesses the strategies, structures and mechanisms required to manage its human resources. The Branch provides consultation and support services to Commission managers and employees in such areas as classification of positions, staffing, career and professional development, staff relations, and language training and development. The Branch provides compensation and benefits services to all employees of the Commission, as well as confidential employee assistance and counselling. It also provides advice and assistance to managers in the application of various policies and provisions governing the management of human resources and is responsible for planning, managing and monitoring such departmental activities as employment equity and official languages.

Communications Branch

This Branch manages the Commission's communications function in accordance with the Government Communications Policy by providing research and analysis, planning, advice and project management services to the Chairman, Commissioners and Commission managers. It is the focal point for the Commission's external communications, particularly with regard to recruitment advertising, issues management, media and public relations and the production of tools such as publications, audio-visuals and exhibits.

Regional Offices

The Commission's seven regional offices are collectively responsible for delivering programs and services to federal departments and employees as well as to members of the public across Canada. The Regional Directors are responsible for adapting the Commission's programs and services to the particular needs of its publics in each region.


A STRATEGIC JOURNEY

A Strategic Journey

The Public Service Commission's *Annual Report 1991* has a new look -- in some ways, a break with tradition. The 1991 version is published in two volumes: the first contains the report itself; the second, the customary series of statistical tables on the workforce, appointments, recourse and training. Thus, the two main components found in previous annual reports are here clearly distinguished. In addition, the text itself, while appreciably shorter, is presented to highlight certain themes of particular interest to the Commission and the federal Public Service as a whole. The new format, rather than based solely on aesthetic considerations, reflects the journey undertaken by the Commission -- a journey which will continue throughout the year.

As brief background, two main events launched the Commission's journey in 1991. In December 1990, the government announced its policy of Public Service renewal and reaffirmed the Commission's raison d'être. In so doing, it made a commitment to maintain the Commission as an independent parliamentary agent with a mandate to protect and apply the merit principle within the Public Service in recruitment and promotions. The Commission also acquired new leadership in the fall of 1990, with the appointment of a new Chairman and one new Commissioner. As a result, it embarked on a three-part journey, looking at the past, the present and the future. While avoiding a fixed or exhaustive chronology, this annual report highlights the milestones of the road already travelled.

The Year Past

While the Commission examined its role and related performance, it continued to fulfill its responsibilities through ongoing efforts to improve its programs and services. These efforts made it possible for the Commission to carry out the tasks and initiatives described in the next chapter, *1991 In Review*. The following examples are indicative of the Commission's achievements over the past year.

In the area of recruitment, 1991 was the first full year of the new Management Trainee Program, including implementation of its internal component which provides access to federal public servants. A total of 122 candidates were selected to participate in the program. Under the Post-Secondary Recruitment Program, the Commission combined its recruitment efforts with those of departments with delegated authority to recruit outside the Public Service. Starting in April 1992, the Commission assumed responsibility for the recruitment and referral of members of the Administrative Support and Operational categories. Finally, the Commission and the departments were joint sponsors of a series of monthly seminars designed to develop the professional skills of staffing specialists.

Three events should be noted in connection with the Management Category: the introduction of a placement service to assist senior managers affected by the government's decision to reduce their numbers by 475 (or 10% of the category) by 1993; the development of an enhanced selection process for the entry level of this category; and the formal implementation, on a cost-recovery basis, of a career counselling and planning service for members of the category.

In the area of employment equity, the Commission pursued, at a number of levels, its strategy of making all partners aware of the importance of developing and managing a diverse workforce, through the use of specialized studies, a generic training framework and more precisely targeted marketing initiatives.

In addition, 1991 saw the introduction of a large-scale project to renew the operating and information systems supporting the Commission's staffing programs. The four-year project is designed to provide the Commission with state-of-the-art technology, and, in so doing, to facilitate the sharing of data and information among all parties in the area of human resource management.

With regard to audit and review, the Commission modified its system for monitoring the implementation of departmental plans on corrective measures. It can now redouble its efforts in this area and provide the assistance required by departments experiencing difficulties in remedying

shortcomings identified during formal audits. As for appeals and investigations, productivity in both sectors increased steadily in 1991.

At Language Training Canada, undoubtedly one of the highlights of 1991 was the allocation of almost all teaching operations resources in the National Capital Region to continuous courses, for training related to bilingual positions. At Training and Development Canada, considerable efforts were made to ensure that courses reflected the new values emanating from the current renewal of the Public Service.

Finally, the chapter deals with the growing importance and value the Commission accords international exchanges, and with the June 1991 decision by the Supreme Court of Canada regarding the political activities of public servants. It should be noted that this decision in no way challenges the principle of the neutrality of the Public Service.

The chapter *Trends and Issues* marks the transition from the past to the present. It reviews the question of the aging and plateauing of the workforce, mainly by examining three key indicators: the separation rate, the promotion rate and the average number of years at the same group and level or in the same position. It then presents a portrait of recruitment since 1987, more specifically over a two-year period from September 1988 to August 1990, with the resulting profile of the new recruits, including where they came from. The chapter then examines the number of indeterminate and term appointments, as well as acting appointments. Of interest in this year's annual report is the inclusion for the first time of data on acting appointments. Two other issues also deserve mention here: the inclusion of a brief overview of employment equity, and a number of facts too often overlooked relating to official languages.

Back to Basics

In light of its mandate and its new working environment, the Commission conducted an in-depth review of its role and priorities in the spring of 1991. This process led to a mission statement and a set of objectives and basic values. Together, they realistically represent the most appropriate way for the Commission to satisfy the requirements of the act that governs it, the demands of the government and the departments and agencies that make up its clientele, and, finally, the needs of Canadians.

Because the various components of the mission statement embody all the basic principles that guide our actions, we feel it is essential to reproduce it in its entirety.

Our mandate

as conferred by Parliament and set out in the *Public Service Employment Act*, can be summarized as follows:

The Public Service Commission of Canada is the parliamentary agency responsible for the appointment of qualified persons to and within the Public Service, and for delivering training and development programs.

Our mission

encompasses all that we do, which includes the concepts of service, competence, neutrality and equity; in short, the full application of the merit principle:

To ensure that the people of Canada are served by a highly competent Public Service that is nonpartisan and representative of Canadian society.

Our objectives

are designed to support the realization of our mission in all our programs and activities:

- ***recruit and promote on the basis of merit;***
- ***ensure fairness, equity and transparency in staffing;***
- ***provide impartial recourse and review;***
- ***deliver responsive and effective training and development;***
- ***exercise leadership and integrity in human resource management;***
- ***act as a cohesive and effective organization.***

Our values

represent our commitment to certain principles that must always govern the way we conduct ourselves as public servants:

- ***INTEGRITY in our actions;***
- ***QUALITY in our activities;***
- ***SERVICE to our clients;***
- ***RESPECT for our clients and co-workers.***

Looking Ahead

The Commission continued its journey and, in the fall of 1991, following validation of its mission statement by its staff, defined its strategic direction for the next five years, highlighting the areas in which it will concentrate its efforts to support fully its mission. This strategic direction has four components:

- ***recruitment, promotions and Executive Group;***
- ***excellence in training;***
- ***pro-active protection of merit; and***
- ***leadership role in the Public Service workforce.***

The tactics outlined below illustrate these four components of the strategic direction.

The Commission will:

- adopt a targeted approach for both general recruitment and special recruitment programs;
- revise its approach to the delegation of staffing authority to departments, by emphasizing its values and principles, so that managers can share ownership of the merit principle;
- clearly set out its expectations when delegating authority, and explain the consequences of not meeting those expectations;
- provide language training to support the merit principle in the staffing process;
- use training to influence the attitudes, culture and quality of the Public Service;
- encourage the evolving role of appeals and investigations, and of audit and review, to that of educator and provider of assistance to departments and employees; and
- assume, within its mandate, a leadership role in areas such as political neutrality and a diversified workforce.

The Commission's mission statement and strategic direction both focus on merit. By devoting an entire chapter to the merit principle, the Commission is thus reconfirming its commitment to this principle, which includes taking appropriate action, in conjunction with its partners in the field of human resources, to ensure that it is fully respected. One such measure is the review of delegation, currently underway. This review will focus on accountability and values. In short, the chapter *Reaffirming Merit* states the Commission's position on this issue.

In looking ahead, we cannot and should not ignore the proposed *Public Service Reform Act* (Bill C-26). Consequently, the Commission must continue preparations to implement the proposed legislative changes.

Whether or not the existing *Act* is amended, the Commission will continue to meet the challenges before it, and to make the changes and improvements set out in the four components of its strategic direction. This should allow the Public Service as a whole to attract and retain high-quality employees, operate in a more streamlined and effective manner and, most important, provide Canadians with the best possible service.

1991 In Review

In 1991, the Commission worked to enhance its program delivery. Within the context of fiscal restraint and public service renewal, the Commission conducted a review of its policies and programs and, where necessary, adjusted them in keeping with the principles of delegation and quality service. The following pages highlight some of the Commission's achievements over the course of the past year.

Recruitment

The effectiveness of the future Public Service will be determined in large part by the quality of the applicants it attracts. As the central agency responsible for recruitment, the Commission seeks to have a creative, flexible, aggressive and systematic approach to recruitment.

In 1991, the Commission implemented new recruitment mechanisms and refined existing ones to ensure that the Public Service is seen as a first-rate employer, recruiting highly qualified people representative of Canadian society. The following examples illustrate the Commission's efforts to target, attract and retain the right people.

Management Trainee Program

The Management Trainee Program was launched in late 1990 as an external recruitment initiative to enrich the Public Service. The program, aimed at Master's graduates on university campuses across Canada, attracted 1 291 applicants. As a result of the subsequent selection process, 97 candidates were appointed, including 45 women, 14 members of visible minority groups, 3 aboriginal people and 5 persons with disabilities.

In January 1991, an internal component was developed and implemented to provide public service employees access to this developmental program. Following a pre-screening by departments, 103 applicants were interviewed. The selection process, which used the same assessment techniques as the external campaign, resulted in 25 applicants being selected from 14 departments. Of these, 17 were women, 3 were members of visible minority groups and 2 were aboriginal people.

In the first year of the program's operation, 122 individuals with demonstrated management potential were accepted and are now working in 33 departments and agencies.

Post-Secondary Recruitment Program

In 1991, the Post-Secondary Recruitment (PSR) Program introduced a new, more contemporary annual university recruitment campaign. A new slogan, *With Your Future in Mind*, was the basis of an improved marketing strategy emphasizing the benefits and challenges of a public service career for highly-qualified university graduates.

As a result, approximately 7 500 people applied for 275 job opportunities for positions such as auditors, computer systems analysts, economists, financial officers, personnel officers and senate committee officers.

To communicate a consistent message to the university market, the Commission encouraged co-operation among departments with delegated external recruitment authority to maximize their recruitment efforts. Consequently, representatives of these departments and co-ordinators of post-secondary recruitment and employment equity programs participated jointly in career days organized by student associations.

For persons with disabilities, the PSR information kit, the Entry-Level Officer Selection Test (ELOST) and the ELOST brochure were made available on diskette for printing in Braille or large print, or for use with a voice synthesizer. In addition, as a pilot project, advertising leaflets were placed on the public transit buses accessible to persons with disabilities in the National Capital Region.

Accelerated Economist Training Program

The Accelerated Economist Training Program, designed to recruit Master's graduates in Economics or Public Administration, completed its fourth successful campaign. The program, which offers its participants on-the-job training in departments or agencies with economic and public

policy responsibilities, hired eight talented individuals in the spring of 1991. They joined the seven other participants who are in their second year of the two-year program.

Co-operative Education Program (CO-OP)

Students enrolled in the CO-OP program alternate work and study terms every four months, reinforcing their classroom learning through practical field experience.

CO-OP students represent an excellent pool of potential new recruits. In 1991, 4 892 students had the opportunity to acquire practical work experience in the federal Public Service. To explore better ways of recruiting young post-secondary graduates, the Commission undertook a major review of CO-OP and will implement an improved program in 1992.

Administrative Support and Operational Recruitment

In 1991, the Commission decided to assume responsibility for the recruitment and referral of the Administrative Support and Operational categories, previously delegated to the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) in 1967.

To support this decision, the Public Service Commission developed an implementation plan, established service standards and a communications network, and designed a strategy to accommodate the increased workload. In addition, pilot projects were undertaken in Calgary and Edmonton.

As of 1 April 1992, the Commission assumed responsibility for the recruitment and referral of the Administrative Support Category in locations where it has offices, as well as for the Operational Category in the National Capital Region and the Yukon territory. In consultation with CEIC and departments, the Commission is developing a long-term strategy to provide services for both categories across Canada.

Delegated Staffing

The Commission has, over time, delegated to deputy heads the authority to make appointments within the Public Service. This delegation is governed by Instruments of Delegation issued to departments when the authority is granted.

In 1991, new Instruments of Delegation were established for Multiculturalism and Citizenship, and for the Office of the Coordinator, Status of Women. The Instruments of Delegation for three other departments -- Fisheries and Oceans, Supply and Services, and Transport Canada -- were revised to include the authority to make appointments (promotions) without competition pursuant to the *Public Service Employment Act* when such promotions are made under specific career progression programs. In addition, Transport Canada's Instrument of Delegation was revised to provide external recruitment authority for appointments to Aircraft Maintenance positions.

In June 1991, the authority to appoint to senior positions in the Scientific and Professional, Administrative and Foreign Service, and Technical categories was granted to all departments already holding delegated staffing authority.

The Commission believes that effective delegation of authority entails providing ample support to departments and managers. The numerous consultative meetings and educational ventures organized by the Commission reflect its commitment to consultation and collaboration with clients.

In 1991, the Commission, along with departmental chiefs of staffing, co-sponsored the *Perspectives in Staffing* series of monthly professional development seminars. Over 1 000 participants attended the first series of seminars which focused on developing staffing competence through discussions on staffing issues, trends and concerns. The success of this initiative led to a second series of seminars, with the chiefs of staffing assuming a greater sponsorship and administrative role.

The Commission also developed a three-day Assessment Methods Workshop to provide line managers and supervisors with a basic understanding of assessment techniques and to give practical advice on developing and using these techniques. This workshop, based on a course originally designed by Employment and Immigration Canada, was given to 1 200 individuals from 59 departments.

The Human Resources Consultant Simulation, made available in April 1991 for use in selecting entry-level human resource consultants, was designed by the Commission and departmental representatives. This simulation assesses the skills and personal qualities necessary to be an effective human resources consultant. It concentrates on consulting skills such as service orientation, initiative, analysis and judgment, and interpersonal relations as opposed to specific knowledge of human resource management.

In addition to day-to-day consultations on operational matters, the Commission conducts regular formal meetings with departmental staffing representatives to share information, or to seek their input on the formulation of staffing policy and its general application. In 1991, 12 formal consultative meetings were held (including a special two-day

workshop to help prepare for possible changes associated with public service reform legislation); in addition, a three-day annual developmental workshop for the staffing community was sponsored in co-operation with departmental chiefs of staffing.

Management Category

During 1991, a number of events significantly affected the population of the Management Category and the Commission's programs and services for senior managers. The number of layers of senior managers in departments was reduced so that senior reporting relationships below the deputy minister would not exceed three. As announced in the February 1991 federal budget, the category will be reduced by 10% (or 475 senior managers) by 1993. Additionally, effective January 1992, the SM group was integrated with the EX-1 level and the Management Category was renamed the Executive Group.

Initiatives

Priority Placement Services

A major initiative of the Executive Programs -- the Priority Placement Services -- responded to the federal budget reduction of the Management Category. Priority Placement Services were established to assist departments in meeting their downsizing targets for 1993 and to assist members of the category who have statutory or administrative priority rights to find alternate employment opportunities. A variety of services are offered to affected managers: assessment of their skills and experience vis-à-vis the current job market; referral to the Commission's Diagnostic and Career Counselling Service; advice on job search options and strategies; assistance in preparing resumés and in improving their networking and interview skills; active marketing to hiring managers and departments; and referral and follow-up coaching and feedback for particular job openings.

As of 31 December 1991, 342 members of the Management Category had been referred by their departments to the Priority Placement Services: 158 (46%) employees had been placed. Of the 342 employees referred, over half (65%) were at the SM level; 17% were women; 1% were aboriginal peoples; 1% were persons with disabilities; 1% were members of visible minority groups.

Enhanced Selection Approach

To promote increased objectivity in Management Category staffing and to address the need for more sophisticated and varied assessment techniques, the Commission has developed an enhanced approach to selection for entry to the category. More attention will be given to ensuring that the position selection profile places appropriate emphasis on management skills and abilities as well as technical qualifications. The manager and the resourcing officer will use the Profile of Public Service Leaders and Managers to help identify the explicit management skills and abilities that should be incorporated into the selection profile.

An Assessment Centre for Executive Appointment has been specifically designed to assist managers in assessing important aspects of the Profile of Public Service Leaders and Managers, and will be an integral part of every assessment strategy for all entry-level positions. This one-day assessment centre, consisting of a series of simulation exercises, will open in May 1992.

Appointment-to-Level

The Public Service 2000 Task Force for the Management Category recommended an appointment-to-level system for the Management Category. Although initially recommended for all management levels, it was later determined that it first be adopted for the two most senior levels which make up the Assistant Deputy Minister (ADM) community. Following consultation with deputy heads in 1991, the Commission developed an appointment-to-level model. Under the ADM level system, the first step in staffing ADM vacancies will involve carefully planned redeployments or transfers of individuals already at the EX-4 or EX-5 level. Where no suitable candidates are identified, the next step would be a full competitive process involving service-wide promotion criteria which will be applied to all promotions to the ADM level. The appointment-to-level approach will be implemented in the spring of 1992.

Diagnostic and Career Counselling Service

In 1990, the Commission established a pilot project, the Diagnostic and Career Counselling Service (DACCS), to offer career-related services to members of the Management Category. In 1991, DACCS became an ongoing operation, operating on a cost-recovery basis; 225 executives used the service. A majority (65%) chose to complete the diagnostic tools available and to receive feedback from a psychologist. The tools assist executives to gain a better understanding of their strengths, weaknesses, personal characteristics and interests. In many cases, clients also met with a counsellor, a peer with extensive executive experience in the Public Service, to discuss

specific career-related issues. Clients have rated the service and its components highly.

Development and Exchange Programs

Throughout 1991, departments continued to rely on development and exchange programs such as the Commission's Business/Government Executive Exchange Program, Interchange Canada Program, Career Assignment Program and the Women's Career Counselling and Referral Bureau to provide career opportunities for their Management Category population and feeder-level populations.

Since the Business/Government Executive Exchange Program began in 1987, 71 exchanges have been arranged: 48 from business to government; 23 from government to business. Of these, 28 were still continuing as of 31 December 1991: 19 from business to government; 9 from government to business. A total of 43 assignments have been completed to date.

As of 31 December 1991, 284 Interchange Canada assignments were in effect, a decrease of 6% over 1990. Of these assignments, 145 were participants from outside the Public Service and 139 were for federal public servants. The total number of applicants and of requests from organizations to fill an assignment decreased from 370 in 1990 to 332 in 1991.

In 1991, 39 new participants, including 19 women, entered the Career Assignment Program (CAP), which provides services through the National Capital Region and the Alberta Regional Office in Edmonton. This brought the total number of active participants at year-end to 196, including 105 women. Of the 47 participants who left the program in 1991, 7 obtained Senior Management (SM) level appointments.

Since 1983, when the Women's Career Counselling and Referral Bureau was established to help increase the number of women in the executive ranks of the Public Service, steady progress has been made. From 1983 to 1991, the representation of women executives has increased from 5.9% to 16.1%.

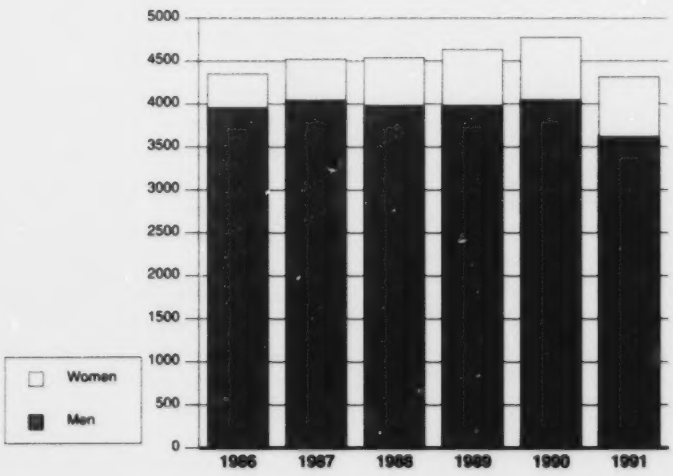
As a special initiative, and in support of other target groups, the Bureau has made concentrated efforts to contact women who are doubly disadvantaged and in non-traditional occupations.

Population Profile

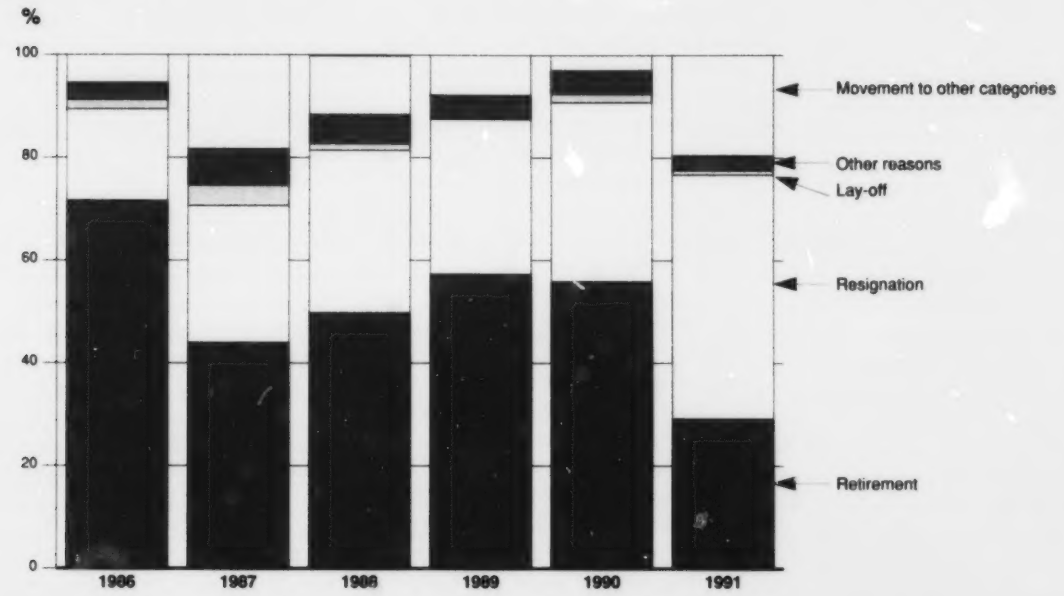
At the end of 1991, there were 4 313 employees in the Management Category, a decrease of 9.7% over the 1990 population of 4 775. There were 696 women in the category (730 in 1990), representing 16.1% of all members, an increase of 0.8% over 1990.

The number of aboriginal peoples in the Management Category remained stable in 1991 at 45. The number of persons with disabilities decreased from 91 in 1990 to 85 in 1991, as did the number of members of visible minority groups, from 100 to 87. However, due to the overall reduction in the population of the category, the representation of

A Population of the Management Category by Sex



B Departures from the Management Category



aboriginal peoples increased from 0.9% in 1990 to 1.0% in 1991; persons with disabilities increased from 1.9% to 2.0%. The representation of members of visible minority groups decreased from 2.1% in 1990 to 2.0% in 1991.

The number of Francophones in the category decreased from 1 086 in 1990 to 1 000 in 1991, although due once again to an overall reduction in the population of the category, their representation rose from 22.7% in 1990 to 23.2% in 1991.

Appointments

In 1991, 1 152 appointments were made to and within the Management Category. Of those appointed, 205 were new entrants to the category, with 168 (81.9%) coming from within the federal Public Service and 37 (18.1%) from outside. Deployments -- internal appointments without change to the employee's classification -- accounted for 56.6% of the 947 appointments made within the category.

Intradepartmental movement remained relatively stable. Excluding the 37 appointments of persons from outside the Public Service, 88.6% of all appointments were intradepartmental. Interdepartmental mobility is higher in the case of deployments (13.8%) than promotions (8.0%).

Departures

In 1991, there were 589 departures -- 543 men and 46 women -- from the Management Category. Most departures were due either to retirement (29.2%) or resignation (47.5%). The departure rate increased from 5.1 per 100 employees in 1990 to 12.3 in 1991.

Employment Equity

To support the government's employment equity objectives, the Commission has undertaken a number of marketing and dissemination initiatives. For example, a multi-faceted national recruitment advertising campaign was developed and implemented to attract well-qualified persons with disabilities to the Public Service. Campaign features included advertising in magazines specifically targeted to persons with disabilities; direct mailings to 350 universities and rehabilitation organizations concerning Post-Secondary Recruitment and the Management Trainee Program; use of alternate media such as VoicePrint and DISC (Disability Information Service of Canada); and the distribution of mini-advertisement posters on parallel transit systems used by persons with disabilities.

The Commission has developed promotional products such as recruitment and pre-recruitment tools featuring women in non-traditional occupations, aboriginal peoples and persons with disabilities. During 1991, 127 000 posters, calendars and bookmarks were distributed to high schools, colleges and universities, career fairs, conferences and other similar events.

As reported in the 1990 Annual Report, the Commission is developing a Diversity Training Strategy which will provide public service managers and employees the skills to manage and work within a diverse workforce -- to accommodate differences, to treat all employees with respect and fairness, and to lead by example. As part of the first phase of the Diversity Training Strategy, two studies were completed in 1991. The first, the state-of-the-art review, analyzed and profiled 104 existing training courses across North America to determine their suitability for the Canadian public service environment. The second, the needs assessment and analysis, confirmed that diversity training is needed and that every level of management has similar training needs. To respond to this need, the Commission is currently exploring various diversity training tools.

Further, to assist its regional co-ordinators to identify and select the specialized training required in the equity field, the Commission developed a Generic Training Framework. Other departments have subsequently adapted the framework for use by their co-ordinators.

In 1991, numerous information and training sessions were offered to representatives from various employment equity community associations such as the Council of Black Organizations, the Canadian National Institute for the Blind, the Vocational Rehabilitation Centre and the Native Employment Services of Alberta.

During 1991, the Commission continued to sponsor various workshops and cross-cultural awareness sessions, and to provide advice and guidance to departments on issues concerning members of designated groups. Additionally, the Commission was invited to address the South African Conference on Affirmative Action in Shaping a New South Africa, the Institute of International Research, the Ottawa Black Committee, the Federal-Provincial Human Resource and Development Conference, the Regina RCMP Training Academy, the Montreal Union United Church and the Toronto Visible Minority Community.

Women

At the end of 1991, there were 98 582 women in the Public Service, constituting 45.2% of the public service workforce, an increase in representation of 0.8% from 1990.

There were 696 women in the Management Category, representing 16.1% of all members, an increase of 0.8% since 1990.

The representation of women in officer categories was 34.7% in 1991, an increase of 1.6% from 1990. Of appointments to the officer categories from outside the Public Service, 39.7% were women. Of appointments to officer categories from within the Public Service, 44.2% were women. They represented 44.9% of all promotions and 41.1% of transfers in these categories. In 1991, as in 1990, 43.8% of the people recruited to officer-level positions from universities were women. Their representation in the Administrative and Foreign Service Category increased by 1.7% in 1991 to 45.7%.

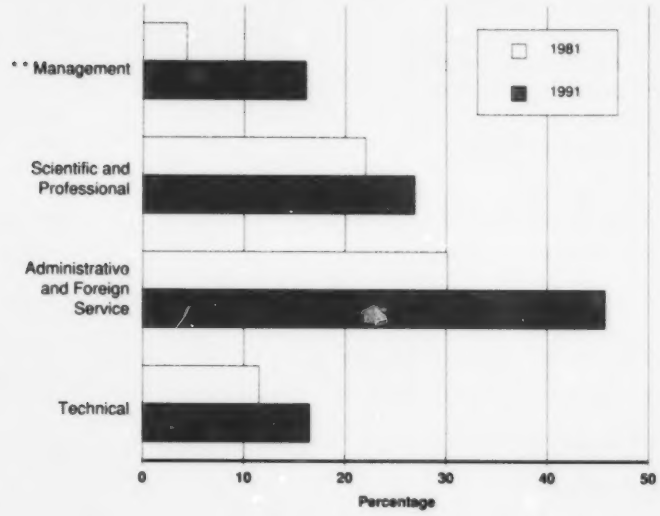
At the end of 1991, women comprised 83.5% of the Administrative Support Category.

Special Measure Programs

ACCESS Program

The ACCESS Program provides on-the-job training for persons with disabilities who require additional work experience to compete equitably for positions in the Public Service. Of the 138 new participants who entered the program in 1991, 58 were at the officer level. Of the new participants, 42% were women. Of the new participants, 26.1% were appointed to indeterminate positions. Since its inception in 1983, 1 374 persons have participated in the program. Of the 1 194 who have completed the program, 851 (71.3%) have remained in the Public Service.

Representation of Women by Officer Category*



* Post Office is not included.
** In 1981, referred to as the Senior Executive Category.

Visible Minority Employment Program

The Visible Minority Employment Program provides incentives to departments to recruit members of visible minority groups from outside the Public Service. On-the-job training opportunities are also available to applicants who do not meet the requirements of specific positions. In 1991, 126 persons (52.4% women) were appointed to the Public Service under this program. Of the 563 participants since its inception in 1986, 439 persons have completed the program. Of these, 301 were appointed to indeterminate positions, 83.4% at officer levels.

Northern Careers Program

The Northern Careers Program is responsible for increasing the representation of aboriginal peoples in federal government departments and agencies in the Yukon and Northwest Territories. The program combines a variety of on-the-job and formal training opportunities in federal departments. In 1991, 59 aboriginal peoples, of whom 28 were women, participated in the program, with 59 completing their assignments. Since 1983, 432 persons have participated in the Northern Careers Program.

National Indigenous Development Program

The National Indigenous Development Program provides aboriginal peoples with training and career development opportunities in federal departments. In 1991, 192 persons entered the program -- 107 were women -- with 29 departments participating. A total of 153 persons completed the program during the year, for an eight-year total of 687.

OPTION: The Non-Traditional Occupations Program for Women

OPTION offers resource incentives for on-the-job training, work experience and career development opportunities, and is aimed at increasing the number of women at all levels in non-traditional occupations in the federal Public Service. As defined by Treasury Board Secretariat, a non-traditional occupation is one in which the current representation of women within the Public Service is not more than 30%, and the availability of women in these particular areas of the labour force is less than 30%.

In 1991, 38 non-traditional occupational groups and sub-groups were identified in the Public Service, including ships' officers, architecture and town planning, photography, lightkeepers and meteorology. During 1991, 98 women were appointed to non-traditional positions in 16 departments.

Workforce Adjustment

The success of the 5-year workforce reduction exercise (May 1985 - March 1991) demonstrates the commitment to effective human resource management in the federal Public Service. Of the 26 658 employees affected since the beginning of the program, only 1 277 (or 4.8%) were laid off, 1 188 of whom are no longer entitled to priority consideration. As of 31 December 1991, only 247 of the affected employees still required Commission assistance to be placed.

Since the end of the 5-year program, an additional 8 784 employees have been identified as surplus to requirements and have been registered in the Commission's Priority Administration System.

On 15 December 1991, a new Workforce Adjustment Directive, issued by Treasury Board and approved by the National Joint Council, established the areas of responsibility of the various parties and the benefits for employees in workforce adjustment situations, including a policy of a guarantee of a reasonable job offer.

D Workforce Adjustment and Occupational Category

Status on 31 December 1991 of indeterminate employees directly affected by the Workforce Adjustment Program announced in the May 1985 budget, by occupational category

	Management	Scientific and Professional
Employees identified by Department as affected	**226**	**2 581**
Less:		
Employees already placed by the home department	91	494
Employees who will be placed by the home department	5	25
Employees who have been/will be placed as a result of a privatized function or devolution	0	286
Employees not requiring assistance for reasons such as planning to retire, no further interest in Public Service employment, resignation or retirement	60	765
Employees placed by the Commission	51	774
Total	**207**	**2 344**
Employees requiring Commission assistance:	**10**	**20**
Not yet declared surplus	1	0
Surplus	7	15
Laid off	2	5
Priority entitlement expired	**9**	**217**

Table D continued

Administrative and Foreign Service	Technical	Administrative Support	Operational	Total
8 081	**1 720**	**8 501**	**5 547**	**26 658**
2 755	399	3 091	1 644	**8 474**
68	18	145	11	**274**
73	78	148	516	**1 101**
2 461	587	2 202	1 544	**7 619**
2 444	528	2 579	1 379	**7 755**
7 801	**1 610**	**8 165**	**5 094**	**25 223**
56	**23**	**65**	**73**	**247**
1	0	0	1	**3**
41	20	35	37	**155**
14	3	30	35	**89**
224	**87**	**271**	**380**	**1 188**

E Priority Status Employees

Indeterminate employees entitled to priority status[a]

Reasons	Number of employees		Total
	Available	Unavailable[b]	
Leave of absence — returnees/replacements	442	54	**496**
Ministerial staff	16	3	**19**
Lay-offs[c]			
• reorganization	212	64	**276**
• privatization	49	40	**89**
• decentralization	0	0	**0**
Surplus[d]			
• reorganization	4 564	1 340	**5 904**
• privatization	457	871	**1 328**
• decentralization	47	9	**56**
Unsuccessful language training	20	5	**25**
Reinstatement	245	13	**258**
Relocation of spouse	444	43	**487**
Total	**6 496**	**2 442**	**8 938**

[a] The table shows the number of employees entitled to a staffing priority during 1991 regardless of the date on which the entitlement began. In 1991, 6 496 exercised their priority entitlement.

[b] Entitled to, but not exercising, staffing priority.

[c] Of the 365 persons laid off, 89 were privatized with a job offer and 58 of the remaining available employees asked to be laid off prior to their scheduled lay-off date.

[d] In addition, 206 employees were declared surplus in 1991 and were laid off. They are included in the lay-off statistics.

Integrated Staffing System Project

In 1991, the Commission initiated a major renewal of its operational and information systems to support its central agency staffing responsibilities. This project, the Integrated Staffing System Project, which will extend to March 1995, aims to replace or upgrade more than 30 existing automated systems and introduce modern technology tools to better meet the daily operational requirements of Public Service Commission employees and the clients they serve.

In the development of new systems, early priorities include the integration of operational inventories for various groups such as external applicants and priority persons. Equal emphasis has been placed on the renewal of information systems to support the Commission's broader accountabilities to Parliament.

In addition to improving the actual systems, a second objective is to improve the Commission's ability to share quality and timely information both internally and with its many clients and partners in public service personnel management. To this end, the project aims to put into place common integrated databases serving as wide a variety of information and data needs as possible.

Departmental Access to National Applicant Inventory System

In March 1991, the Commission launched a pilot project which provided three departments -- Transport Canada, Correctional Services of Canada and Statistics Canada -- with direct access to the Commission's National Applicant Inventory System (NAIS). This pilot will be used in the design, testing and refinement of electronic access for

client departments to many of the Commission's information systems. The dominant theme of this pilot project is paper reduction, benefiting both the client and the Commission.

Checks and Balances

Audit and Review

The Audit and Review Branch conducts both cyclical external audits of departmental staffing and service-wide thematic reviews of specific staffing practices or issues of current concern.

External Audits

Cyclical external audits assess the staffing system, its management and administrative controls, and how staffing activities are managed by individual departments and federal organizations to which the Commission has delegated its staffing authority. As well, they assess the manner in which departments and agencies administer selected aspects of their personnel services for which Treasury Board has policy responsibility.

In 1991, the Commission tabled 12 audit reports and 6 post-audit reports. The Commission found that the audited departments recruited fully qualified candidates, including members of both official language groups and members of the employment equity groups; effectively redeployed employees affected by workforce reductions; and offered career opportunities to their employees.

Some of the findings indicate that the selection processes departments use need to be better suited to each context; staffing trends and the quality of staffing activities need to be monitored; and conflict of interest procedures need to be more rigourously applied.

Corrective action plans and implementation schedules developed for these areas were proposed by the deputy head of each audited department and approved by the Public Service Commission.

Status of Previous Audits

The Commission has begun to devote more effort to the rigourous follow-up of audit findings and to ensure that departments receive assistance when necessary.

To this end, a follow-up system was initiated in 1991 to monitor the implementation of the departments' Corrective Measures Plans for audits published between 1 April 1987 and 31 March 1991. As a result, the Commission has been more easily able to offer timely assistance to departments and to report to the Chairman of the Public Service Commission on the progress of departments in the implementation of their corrective measures, and the results.

This systematic recording and review of implementation progress, difficulties and delays, and the relevant explanations, allow the Commission to identify the need for concerted efforts, post-audits, or intervention. Based on the follow-up data to date, the Commission has concluded that in most cases, corrective action has been taken or is underway.

Thematic Reviews

In response to the decentralized environment of the Public Service and the increasing emphasis on managerial accountability, the Commission re-oriented part of the audit function in 1991 towards the use of thematic reviews. Thematic reviews are service-wide reviews of specific staffing practices, or issues of current concern, wherein the effectiveness and relevance of the procedures and practices are examined, and areas for improvement identified.

The Commission undertook two reviews in 1991: Procedures Used for Recruiting Employment Equity Candidates; and Exclusion Approval Orders for Terms Under Six Months.

The review of the former was established to determine the effectiveness of the Public Service Commission's referral service for designated underrepresented groups. Three areas were examined: supply versus demand, the quality of candidates and the quality of service.

The review determined that the Public Service Commission's referral service for members of underrepresented groups needs to be more effective, notably for persons with disabilities and aboriginal peoples. Employment equity should be fully integrated within the general referral services of the Commission to ensure that members from target groups are considered on a regular basis.

The review of the latter, established to assess their application and impacts, identified the following issues:

- The criteria and guidelines for the establishment and renewal of Exclusion Approval Orders for Terms Under Six Months need to be revised, communicated to all departments and consistently applied.
- The Public Service Commission should revise its monitoring practices to include the collection and assessment of sufficient, appropriate information and take corrective action when necessary.
- The Public Service Commission should more clearly establisn its expectations as to the application of these orders concerning the appointment of persons under the *Public Service Employment Act* (PSEA) who were previously hired under an exclusion order.

- The Public Service Commission should assist departments to staff efficiently pursuant to the PSEA and streamline its own referral and priority administration services.
- Departments need to be more precise in defining their needs for short-term recruitment in terms of occupational groups.
- Departments need to improve their monitoring mechanisms to ensure the regular assessment of the management of these exclusion orders.
- Managers need to ensure that they meet both departmental and Public Service Commission expectations for the application of the exclusion orders and the reappointment of the persons they recruit.

During 1992, the Commission will study the findings of the two thematic reviews and develop appropriate action plans.

Appeals

Under section 21 of the *Public Service Employment Act*, public servants may appeal the appointment of another public servant, made either with or without competition, to an appeal board established by the Public Service Commission. The appeal board conducts an inquiry to determine whether merit has been respected and issues its decision, which is binding on the Commission. Where merit has not been respected, the Commission will revoke or not make the appointment and take such remedial action as it may deem necessary.

In 1991, the O'Brien case raised some interesting new questions. The appellants maintained that the behaviour-oriented question used to evaluate the candidates' personal qualities did not constitute an appropriate evaluation tool (the candidates were asked to describe a work experience). Two previous appeal board rulings on similar cases judged that such questions call for answers that serve personal interests. Some candidates tend to exaggerate their qualities, while others who are more modest or have difficulty expressing themselves fail to present themselves in the best possible light.

However, the appeal board found that this case differed greatly from the others in that the department provided expert testimony that behaviour-oriented questions were more effective than virtually any other selection technique available. Furthermore, the department presented unrefuted testimony confirming the accuracy of the information provided by the candidates. The appeal was dismissed.

Of all appeals handled under section 21, 92% were disposed of within a standard of 10 days from the end of the appeal hearing (89.3% in 1990). The average number of days between the expiry date of the appeal period and the hearing date decreased from 42 in 1990 to 40 in 1991.

F Appeals

	1987		1988		1989		1990		1991	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Appealable selection processes	6 554		8 844		9 310		10 017		8 031	
Selection processes appealed*	971	14.8	1 401	15.8	1 259	13.5	1 596	15.9	1 341	16.7
Selection processes appealed and disposed of*	950		1 303		1 311		1 402		1 354	
Appeals allowed	124	13.1	170	13.0	188	14.3	187	13.3	219	16.2
Appeals dismissed	826	86.9	1 133	87.0	1 123	85.7	1 215	86.7	1 135	83.8

* The number of selection processes appealed, and the number of selection processes appealed and disposed of, differ because some appeal cases are carried over from one year to the next.

Pursuant to section 31 of the PSEA, a deputy head who is of the opinion that an employee is incompetent in performing the duties of the position she or he occupies, or is incapable of performing those duties, may recommend to the Commission that the employee be released. In 1991, the Commission released 43 employees. On the same grounds, a deputy head may recommend that the Commission appoint an employee to a position at a lower maximum rate of pay. No such appointments were made in 1991.

The employment of public servants may be terminated in other ways as well, such as rejection on probation, declaration of abandonment of position, dismissal for security reasons or for breach of discipline or misconduct. Statistical data on the release of employees are provided in tables 49 to 52.

Also under section 31 of the PSEA, public servants may appeal the recommendation to the Commission by their deputy head that they be released or demoted by reason of their incompetence or incapacity. In 1991, 89% of the recommendations were appealed and disposed of, with 10% being allowed. The percentage of section 31 decisions rendered within the standard 20 days rose from 83.9% in 1990 to 85.2% in 1991.

Investigations

The Investigations Directorate resolves complaints relating to non-appealable staffing actions, to other actions under the PSEA for which there is no redress, and to complaints of harassment and abuse of authority under the *Treasury Board Policy on Harassment in the Workplace*. Under section 21(1) of the PSEA, the directorate handles requests for the Commission's opinion as to whether an employee's opportunity for advancement has been prejudicially affected by an appointment without competition. The opinion may grant or refuse a right of appeal on such appointments.

The number of requests for the Commission's opinion increased by 32.1% over the previous year (1 099 in 1991 compared to 832 in 1990). In 1991, the Commission rendered 263 signed opinions under section 21, compared to 216 in 1990. In 179 (68%) of these, it found that the employee's opportunity for advancement had been prejudicially affected by the appointment, while in 84 cases (31.9%), it had not.

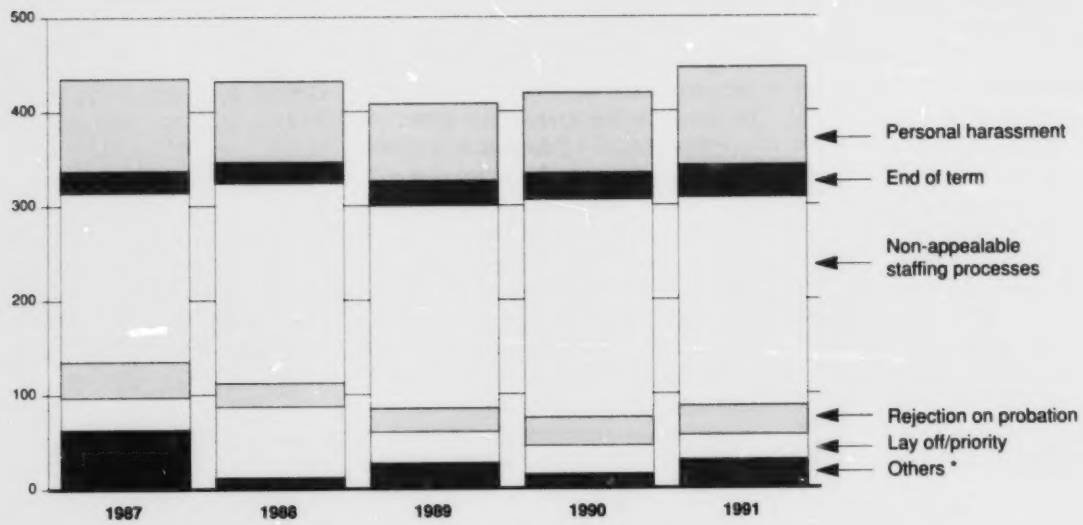
In 1991, the Investigations Directorate received 2 331 complaints, an increase of 8% from

G Disposition of Investigation Cases

	1987		1988		1989		1990		1991	
Cases	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Carry-over from previous year	241		316		301		327		260*	
Complaints received	1 701		1 538		1 727		2 157		2 331	
Opened	435		432		408		419		446	
Closed										
• allegation founded	50	13.9	70	15.7	44	11.5	40	8.3	33	7.4
• allegation unfounded as stated but corrective action required	16	4.4	20	4.4	18	4.7	29	6.0	6	1.4
• allegation unfounded	162	45.0	206	46.1	171	44.8	164	33.9	173	38.8
• complaint withdrawn	31	8.6	36	8.1	27	7.1	66	13.6	59	13.2
• cases resolved	101	28.1	115	25.7	122	31.9	185	38.2	175	39.2
Total cases closed	**360**	**100.0**	**447**	**100.0**	**382**	**100.0**	**484**	**100.0**	**446**	**100.0**
Carry-over to following year	316		301		327		262		260	

* In 1990, 2 cases were closed but not included in the 1990 Annual Report data.

H Formal Investigations by Subject of Complaint



* Includes complaints on such matters as resignation, political bias, abandonment of position, demotion, transfer, exclusion order.

1990. Of these, 446 (19%) formal investigation files were opened. Notwithstanding the increased workload, the directorate's productivity has continued to improve as a result of improved case management and the no-fault mediation approach. Seventy per-cent of PSEA complaints were completed within the standard 195 days in 1991, up from 63% in 1990. For harassment complaints, 47% were completed within the standard, compared to 30% in 1990.

Training

Language Training Canada

Language Training Canada provides language training courses and services to assist federal government departments and agencies in meeting their official languages requirements.

Ensuring Equity and Merit

Language training contributes to the staffing process and ensures the equitable participation of both language groups in the federal Public Service. It also assists in permitting employees to work in the official language of their choice and leads to improved service to the public by providing federal employees with professional second language skills.

Starting on 1 April 1991, all teaching operations resources in the National Capital Region were allocated to training to meet statutory needs as defined by Treasury Board and government-wide corporate needs such as the program for senior executives (SM-EX) and refresher training.

Since the demand for courses to meet statutory training requirements exceeded the capacity of the available resources, a long waiting list became the main concern of the departments affected and Commission officials. Every effort was made to reduce this list, including allocating as many instructors as possible to these courses, receiving new groups every week rather than every six weeks, integrating new students into existing groups on an ongoing basis and revising class size limits.

The measures proved successful. The waiting list was reduced 27% from 254 names at the beginning of 1991 to 185 at the end of the year.

In the other regions of the country, resources were also allocated for the most part to statutory training, through continuous courses, refresher courses and courses designed for federal judges and Royal Canadian Mounted Police cadets. Some regions, however, did continue to offer certain courses to meet career development needs, as well as the *Résibec* and *Résifax* immersion programs.

In order to provide public servants with the highest quality of language training possible, Language Training Canada developed the *Programme de base de français au travail* (PBFT) and the *Communicative English at Work Program* (CEWP). These state-of-the-art language training programs focus on the operational needs of federal employees. Use of these methods has led to significant improvements in results for Second Language Evaluation levels A (elementary) and B (intermediate) and increased student satisfaction. PBFT and CEWP programs for level C (advanced) are currently being developed.

Language Training Canada is also developing a new educational courseware package entitled *La grammaire informatisée du français au travail*. This approach makes language learning more diversified and better adapted to the varying needs of clients, using computers as an alternative teaching tool.

Training and Development Canada

Training and Development Canada (TDC), which is one of the government's special operating agencies, dispenses quality staff training and development services. In 1991, TDC concentrated on meeting the needs of an evolving Public Service through the development of change management courses. TDC also accentuated its tailor-made courses and the increased use of technology in training. In all, it delivered 1 353 courses to 19 589 employees of the Public Service.

Public Service Renewal

TDC has actively participated in the renewal of the federal Public Service. All courses developed in 1991 reflected this renewal, in addition to the courses that were designed specifically to deal with the new values embodied in the renewal process, such as *Management of Change, Quality and Excellence in Customer Service, Consulting Process and Exercising your Procurement Delegation*. Orientation programs for supervisors and middle managers in the federal Public Service integrate these new principles. TDC also updated its existing courses in the areas of Finance, Materiel Management and Technology in order to reflect PS2000 objectives, values and themes. The Training Reference Centre was established as a clearing house of information and training materials available across the Public Service to promote cooperation and sharing of resources and to reduce duplication of effort in training.

Leadership

In 1991, TDC focused on tailor-made training and programs, as these provide clients with training adapted to the specific duties and mandates of the departments and agencies which TDC serves. For example, TDC designed and developed the *Legal Awareness Program* course, comprising 14 modules, jointly with the Department of Justice with a view to sensitizing public service managers and officers to the legal aspects of their responsibilities. In conjunction with the Treasury Board Secretariat, TDC designed and developed the *Management of Government Information Holdings* course (part of the Information Management Practices Curriculum) and a course on Official Languages. In addition, TDC worked closely with client departments and agencies to provide them with training advice and technical knowledge, and to share with them the experience of other departments and regions.

Technology and Training

On the technological front, TDC was involved in the development of a Public Service Learning and Communications Network. TDC signed a Memorandum of Agreement with the Government Telecommunications Agency and the Canadian Centre for Management Development to create a Public Service Learning and Communications Network to make training and information more accessible throughout the government. Through distance learning, instructors and learners in different locations can be linked without the time and expense associated with travel. Initial funding from the Human Resources Development Council for this initiative is allowing trials of distance learning techniques in several departments.

TDC also conducted a survey to obtain an initial overview of training projects for federal public servants in which new technologies were used. This information on educational technology applications in 10 federal departments will be useful for trainers and managers who are called upon to plan training that can satisfy growing needs using fewer resources.

Political Neutrality

Supreme Court Judgment

In June 1991, the Supreme Court of Canada ruled on an appeal by the Commission against a decision of the Federal Court of Appeal regarding section 33 (formerly section 32) of the *Public Service Employment Act*. Among other things, this section prohibited employees and deputy heads from engaging in work for or against a candidate or political party. The Federal Court of Appeal had, as a result of an appeal brought by a number of employees supported by their unions, struck down paragraphs 33(1)(a) and (b) of the *Act* with respect to public servants. The reason given was that the wording in these paragraphs was vague and open to discretionary application.

The Supreme Court of Canada confirmed the judgment of the Federal Court of Appeal and ruled that the prohibition against public servants working for or against a candidate or political party violated their freedom of expression. At the same time, it recognized the importance of the political neutrality of the Public Service and of public servants; it stated that the present provision went further than necessary because it banned political activities without distinction or regard for the nature of the responsibilities of each public servant. Finally, the Court recognized that legislation could be enacted limiting the political activities of public servants and gave some indication of how future legislation might be framed to achieve the objective of a neutral Public Service while complying with the *Charter of Rights*.

Consequently, the Commission sent a bulletin to all federal public servants explaining the impact of the judgment. The bulletin advised employees that, as a result of the decision, the statutory prohibition in the *Public Service Employment Act* against working for or against a candidate or a political party had no force. However, it advised them that the principle of a politically neutral Public Service remained intact. The bulletin reminded employees considering engaging in political activities of the need to exercise judgment and consider their specific circumstances, particularly with due regard to the loyalty they owe to the government and to their obligation to act, and be seen to act, impartially when dealing with the public.

The Commission also informed employees that the requirement in subsection 33(3) of the *Act* to obtain leave from the Public Service Commission to seek candidacy and to be a candidate still applied. Finally, as the judgment did not deal at length with the expression of specific political views or criticism of government policy, employees were advised to consult the Supreme Court's decision in the 1985 *Neil Fraser* case on such issues.

Requests for Leave of Absence

A public servant who seeks to be nominated as and to be a candidate in a federal, provincial or territorial election must, under subsection 33(3) of the *Act*, apply to the Commission for a leave of absence without pay. The Commission may grant the leave if it is convinced that the employee's usefulness in the position he or she occupies would not be impaired as a result of having been a candidate for election.

In 1991, the Commission received 7 such requests for leave; 3 requests were granted, 2 were denied and 2 were withdrawn by the applicants.

International Programs

International Programs Office

Since 1978, the Commission's International Programs Office has been mandated, in concert with External Affairs and International Trade Canada, to improve the representation of Canada in the secretariats of various international organizations. To this end, the office identifies Canadians who are qualified to compete for positions of interest to and attainable by Canada. There are currently over 1 000 Canadians, 150 of whom are federal public servants, in professional positions in such organizations as the United Nations and its specialized agencies, Development Banks, the Organization for Economic Co-operation and Development, the North Atlantic Treaty Organization and the Commonwealth Secretariat. During 1991, Canada competed for 381 positions in international organizations. Canadians won 58 of these positions; 35 of the successful candidates were federal public servants.

Of special note is the key role Canada played in 1991 in the start-up of the new European Bank for Reconstruction and Development. This is reflected in the fact that 10 Canadians have been hired by the bank, several in very senior positions.

The International Programs Office is also responsible for facilitating the exchange of public servants between the Canadian Public Service and foreign governments. During 1991, 12 Canadian public servants undertook

assignments abroad and 14 persons from foreign countries accepted temporary assignments with the Canadian Public Service. Participating countries included Finland, Australia, New Zealand, the United Kingdom, Korea, the Republic of China and the United States.

International Agreements

1991 marked a new chapter in the Commission's international involvement, with the signing of a five-year memorandum of understanding on personnel management and public administration with the People's Republic of China. This will involve exchanges and co-operation between the two countries over the next five years through such activities as study tour exchanges, bilateral workshops, joint research and training.

The Public Service Commission has also undertaken, at the request of the University of Hong Kong, to provide to its Masters of Public Administration students two lectures a year by public service executives. The first lecture, delivered in November, addressed access to information and privacy legislation. The lecturer also met with key Hong Kong government officials working on privacy legislation.

International Projects

During 1991, Commission employees participated in a number of international projects.

A representative of the Commission's Staffing Programs Branch presented a brief to the Ministry of Personnel of the People's Republic of China on the history and techniques of assessment and recruitment in the Canadian federal Public Service.

Another project was developed by Training and Development Canada (TDC) and *Hydro-Québec International*, involving career management development at the *Société nationale d'électricité de gaz* in Algeria (Sonelgaz). The project was launched in August 1991, with the appointment of a TDC project head in Algiers, and will be implemented in 10 stages over 24 months. It includes staff training and professional advice on work organization, strategic development, the Systems Approach to Training, program development and systematic analysis.

Language Training Canada (LTC), in partnership with non-governmental organizations and the Department of External Affairs, is involved in language training in Eastern Europe.

At the request of the *Organisation canadienne de solidarité et de développement*, Language Training Canada assigned a co-ordinator to train language-training teachers in Poland in January 1991. The duties of this position consist of co-ordinating activities to teach English and French in colleges and universities in eight cities. LTC is using its expertise to select and prepare teachers to be assigned to Poland.

As part of another human resource development initiative, at the request of the Franciscan University in Ohio, LTC assigned one of its employees to the position of director of the Language Institute in Gaming, Austria. In addition to training teachers in foreign language training, the director's main duty will be to make Western teachers aware of the special problems involved in cross-cultural teaching, particularly in teaching students from different political regimes.

Foreign Delegations

The Public Service Commission regularly welcomes foreign visitors who wish to consult on current human resource management issues or get up-to-date information on innovative personnel practices. For the past 10 years, the Commission has averaged visits by 13 foreign delegations annually, all public servants with senior management responsibilities. In 1991, the Commission hosted 20 separate visits from Australia, New Zealand, Thailand, Ethiopia, Indonesia, Japan, Kenya, Malaysia, Pakistan, the People's Republic of China and Yemen.

TRENDS AND ISSUES

The competitive environment of the 1990s affects workers everywhere. Economic, technological, social and demographic pressures have direct impact on the management of human resources. The need for quality and productivity is heightened; the distribution of occupations and related skill requirements fluctuate; work values and cultures change to reflect society's expectations.

The Commission is convinced that the integrity and fairness of the systems used for recruitment and promotion in the federal Public Service are important issues in today's human resources environment -- in particular as efforts to renew the Public Service continue to focus on service, fairness, equity, representativeness and transparency.

This chapter examines certain staffing trends and issues within this context.

Aging and Plateauing: Revisiting the Question

Previous annual reports identified the aging of the Canadian labour force as an issue likely to have significant impact on the federal Public Service in staffing, competitiveness in recruitment and other human resource management activities. Because of the increase in job vacancies due mostly to retirements expected at the turn of the century, competition among employers for new recruits will intensify. There are also implications in the areas of succession planning and training.

Analysis of statistics over the years reveals that the federal Public Service continues to age at a rate greater than that of the Canadian labour force. The average age of the indeterminate public service population has risen from 40.0 years in 1978 to 41.3 years in 1991, an increase of 1.3 years. In the interim, the average age of the Canadian labour force rose from 35.7 in 1978 to 36.8 in 1991, an increase of 1.1 years. On average in 1978, public servants were 4.3 years older than members of the labour force; in 1991, public servants were 4.5 years older.

While the percentage of public servants under 30 years of age is significantly lower than for the comparative group in the Canadian labour force, the percentage of public servants aged 55 and over decreased to 9.4% in 1991, lower than the Canadian labour force percentage of 9.7%. This demographic profile suggests that the normal trends in retirements have been enhanced by early retirements, with greatest effect on the 55-and-over age group.

A concentration of workers in a single age group, especially from 35 to 44, generally impairs their promotion rate. In our current demographic situation, employees in that age group tend to have lower separation rates than those either younger or older, and, as they age, they tend to spend more time at the same occupational group and level. This phenomenon is commonly known as plateauing. It is a phenomenon which is normally expected to be aggravated by the fewer opportunities for advancement that exist in a time of economic restructuring.

Since 1987, the impact of plateauing has been a consideration in Commission speeches, discussions and studies related to career progression or representativeness in the federal Public Service. Three measures provide some empirical data of interest: the rate of separations, the rate of promotions, and the average number of years at the same group and level or in the same position.

Rate of separations

The expectation of a decrease in separations for the total indeterminate population was correct. In the past five years, total separations (other than layoffs) for indeterminate employees have decreased from 13 404 in 1987 to 9 984 in 1991. Rates of separation have also consistently decreased from 6.7 per 100 employees in 1987 to 5.0 per 100 in 1991.

Separation rates of women have changed significantly. In 1987, indeterminate women public servants left at a rate of 7.1 per 100; in 1991, the rate was 4.9 per 100. The separation rate of indeterminate women is for the first time lower than that of men which stood at 5.2 per 100 employees in 1991.

Rate of promotions

Contrary to expectations, the number and rate of promotions have not decreased over the past five years. In fact, the total number of promotions for indeterminate public servants has increased by 45% (22 040 in 1991 compared to 15 163 in 1987) in a public service population which has remained relatively static in size. The 1991 figure is a drop from 25 259 promotions of indeterminate employees in 1990, however. The rate per hundred of all promotions for indeterminate public servants has generally increased for all categories except the Management Category. The combined rate (including the Management Category) has increased from 7.5 per 100 public servants in 1987 to 11.1 per 100 in 1991. The rate of promotion of women is higher than that of men.

Commission studies show that over the past five years, there have been changes in the rate of promotions through competition, reclassification, or other processes without competition. The rate of promotions with competition has increased from 5.1 per 100 in 1987 to 6.8 in 1991. The rate of promotions through reclassification increased from 2.3 per 100 in 1987 to 3.7 per 100 in 1991; the rate due to promotions without competition (but excluding reclassifications) increased from 0.8 per 100 in 1987 to 1.3 per 100 in 1991.

While most promotions are made through a competitive process, the number of promotions made without competition (through reclassification or other means) is significant. The combined total of all promotions without competition (including through reclassification) decreased between 1987 and 1989 from 40.5% to 34.7% of all promotions of indeterminate public servants, but rose again to 38.8% in 1990 and stood at 44.2% in 1991.

Within the Management Category, the rate of promotions for indeterminate employees has decreased from 8.0 per 100 in 1987 to 6.2 per 100 in 1991. Throughout the period until 1990, the rate of promotions with competition had remained higher than that for promotions without competition (including reclassification). As a result of the 1991 restructuring of the category, combined with restraint measures, 3.6 promotions per 100 members of the category were without competition (including reclassification); 2.6 promotions were with competition.

Average number of years at the same group and level or in the same position

With an increase in the rate of promotions over the past five years, there has been a corresponding decrease in the average number of years at the same group and level or in the same position. For indeterminate employees since 1987, the average number of years in the same group and level rose to a high of 6.4 years in 1988, decreasing to 5.7 in 1990 and to 5.5 in 1991. The same pattern is evident for the average time spent by public servants in the same position: from a high of 5.1 in 1988 to 4.7 at the end of 1991.

Lateral movement within and between departments and downward transfers[1] can also encourage motivation, interest and productivity of employees in a time of plateauing. Such activity also provides increased experience in preparation for a time when upward mobility may be less severely hampered. Lateral and downward transfers increased by 14% between 1987 and 1991, as has the rate of transfers per 100 indeterminate public servants, from 8.6 in 1987 to 10.0 in 1991. Similarly, other programs permit public servants to acquire greater experience. The Interdepartmental Secondment Program established in 1987 has provided for approximately 1 500 assignments and secondments to date. New programs in training and development in specialized areas also have impact.

In summary, current trends seem to indicate some relief in plateauing. While trends are encouraging, however, the age pyramid of the public service population (Graph I) demonstrates that the base for the replacement of employees, especially from the 20-34 age group, is still weak. Continued monitoring is required.

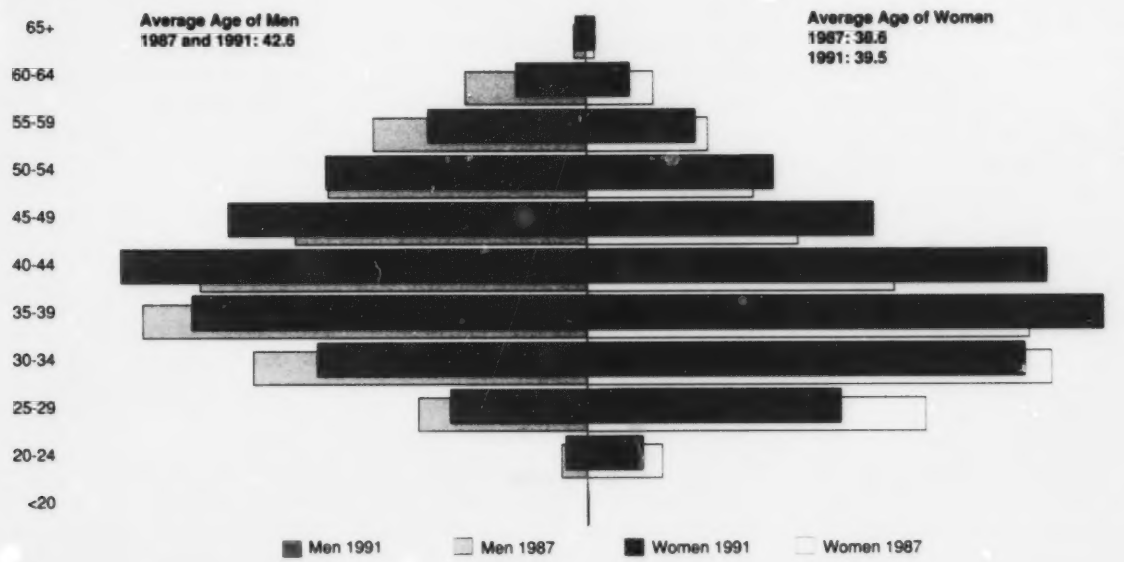
Recruitment

Since 1987, the proportion of external recruitment to indeterminate positions has increased slightly from 41.6% to 43.1% in 1991. Conversely, the proportion of new entrants from persons already employed in term positions decreased slightly during the period from 58.5% to 56.8%.

A study of recruitment to the Public Service from 1 September 1988 to 31 August 1990 provides a profile of new entrants. The analysis focused on 25 528 new entrants to indeterminate positions including external appointments and appointments of persons already employed for specified periods of six months and over. In that period, 62% of new entrants to indeterminate positions were persons already in

[1] Despite the somewhat negative nomenclature, a downward transfer rarely involves a substantive pay decrease for the employee; please see definition on page 53.

I Age Pyramid of the Indeterminate Population, 1987 and 1991



term positions, while 38% of new entrants were external appointments. The statistics suggest that the way to get an indeterminate appointment in the Public Service is by first becoming a term employee.

Close to 88% of those new entrants (whether external recruits or from term positions) were appointed through internal or external competition, however. Of the 3 010 appointments without competition, 84% were of persons already in term positions.

During the period of the study, 54.6% of new entrants to indeterminate jobs were women. New male entrants are equally distributed between recruits and those appointed from term positions. For women, term employment is the dominant path to indeterminate employment. This is, however, influenced by the occupational category to which many women are appointed.

The profile reveals that a large proportion of all female new entrants are appointed to the Administrative Support Category and were previously employed as terms. External appointments to indeterminate positions were rarely used for this category, which had the highest percentage of new entrants (close to 39%). The Administrative Support Category represented almost 31% of the population under study, about 83% of whom were women. In the Operational Category, where about 87% were men, there was a similar tendency to appoint male new entrants already in term positions; this category represented 18% of the population under study and 14% of new entrants.

Of new entrants to Administrative and Foreign Service, Scientific and Professional and Technical categories: 59% were men; 55% were selected through external recruitment. Male external recruits were 36%, compared to 19% female external recruits. Of 114 new entrants to the Management Category, only 9 were indeterminate appointments from terms.

The study has impact when seen against concerns about the effect of term employment on the composition of the public service workforce and on the staffing process.

Terms are in fact an important labour pool from which indeterminate employees are drawn, since 62% of indeterminate recruits were previously term employees.

In the view of the Commission, recruitment activities, including the appointments of terms, are critical to a highly competent Public Service. The test of merit must be applied rigourously and the Commission should be present in the process.

The assumption of the recruitment and referral role for the Administrative Support Category across Canada, and the Operational Category in the National Capital Region, is a step in this direction.

Indeterminate, Term and Acting Appointments

The population of the Public Service (including indeterminate and terms six months and over) has remained relatively stable over the past five years, varying each year by less than 2% above or below the previous year, to rest at the end of 1991 at 217 818, a 0.2% decrease over 1990.

The number of appointments to and within the Service has increased consistently, reinforcing the aforementioned trend of increased mobility. Appointments to and within the Public Service have grown from 86 418 at the end of 1987 to 99 510 in 1991, of which 10 303 were appointments to the Public Service and 89 018 were appointments within the Public Service. This, despite a decrease from the 1990 total of 108 409 which included appointments for establishing the Goods and Services Tax (GST) program.

Of the total number of appointments, generally half relate to indeterminate appointments and half to term appointments for a specified period (six months and over).

Term population

Of the total population of the Public Service, the number of persons with specified period employment increased steadily from 1986 to 1989, and accounted for an increasing proportion of all employees. Since 1989, the year-end population of terms six months and over has remained stable, with a slight increase in 1990 (from 20 309 in 1989 to 20 491 in 1990), and a decrease to 20 393 in 1991. Correspondingly, they accounted for 9.5% of the total population in 1989 and 9.4% at the end of 1991.

Women continue to make up 61.5% of the population of terms six months and over in 1991. Where 6.6% of all male employees are terms six months and over, terms account for 12.7% of female employees.

The Administrative Support Category continues to have the highest proportion of terms six months and over, growing steadily from 14.5% in 1987 to 18.5% in 1991. This is of particular significance since women were 83.5% of this category in 1991.

Acting appointments

Appointment data reported in previous annual reports have not included acting appointments. Acting appointments were defined by a Commission regulation effective 1 January 1990 as any acting situation in a higher-level position for four months and over. Although authority for such appointments is delegated to departments, the Commission usually withholds delegation for, and reviews, any acting appointment which exceeds a 12-month period. (Authorization for acting appointments of over 12 months has been delegated to deputy heads of only three departments.)

There were 22 204 acting appointments made in 1990, and 18 528 in 1991. Two new tables have been added to the statistical volume (Tables 39 and 40) to report on acting appointments within the Public Service in 1990 and 1991, with details by occupational category, geographic area, sex and language group. Statistics on acting appointments will continue to be reported with a view to monitoring their impact.

Women receive a good proportion of acting appointments: 59.3% in 1990 and 61.4% in 1991. In most occupational categories, the percentage of acting appointments of women reflects fairly closely the proportion of women in the indeterminate population of that category, with the exception of the Administrative and Foreign Service and Technical categories, where the percentage of acting appointments of women is higher than their representation in the indeterminate population.

The analysis of the duration of acting appointments is difficult due to current reporting requirements. It is known, however, that in 1990 at least 5 089 acting appointments (22.9% of the total) were for longer than 12 months. In 1991, the figure is at least 3 620 (19.5%). The Commission will undertake further analysis on acting appointments and the potential impact on promotions.

Employment Equity

Table J provides an overview of achievements in the area of employment equity compared to the targets identified by the Treasury Board's new Employment Equity Target-setting Strategy implemented in fiscal year 1991-92.

The Treasury Board has altered its strategy from one where numeric goals were established for the representation of the population in designated groups, to a broader approach where numerical objectives are established for the recruitment, retention and promotion of designated group members. Targets are set against a 1994 timeframe. The achievement of these objectives is a greater guarantee of increasing designated group representation.

For the non-management categories, calendar year-end data reflect improvements against recruitment targets set in April. The share of promotions and the rate of discretionary separations for most designated groups have improved slightly. Visible minorities and women in the Operational Category have not progressed in all three areas monitored.

In the Management Category, staffing activity during 1991 was significantly low due to the Government's program for a 10% reduction in the population of this category. Consequently, the actual percentage share of new entrants and promotions, and the rates of separation, are based on small numbers and therefore less significant. Information on the progress towards new targets in the Management Category will become more significant over time when the trend in staffing activities becomes more stable.

Such results are of interest to the Commission, since it is through the exercise of staffing authorities that employment equity targets will be achieved. Although preliminary, the results indicate where managers should be focusing their efforts, in view of their accountability in this area.

Official Languages Communities in the Public Service

The *Official Languages Act* expresses the government's commitment to ensuring equal opportunities for English-speaking and French-speaking Canadians to obtain employment and advancement in the federal Public Service, within the merit principle.

J Recruitment, Promotions and Discretionary Separations of Employment Equity Designated Groups, 1990 and 1991

	Recruitment Share (%)			Promotion Share (%)			Discretionary Separations (Rate per 100 Persons)		
	Actual		Target	Actual		Target	Actual		Target
Non-Management Categories	**1990**	**1991**		**1990**	**1991**		**1990**	**1991**	
Aboriginal peoples	3.1	3.7	4.0	2.3	2.5	2.1	11.0	10.8	6.2
Persons with disabilities	2.0	2.3	5.2	2.7	2.7	3.5	4.8	4.7	4.4
Members of visible minorities	5.2	5.0	7.2	4.2	3.9	3.6	5.6	5.7	4.8
Women (by occupational category)									
• Scientific and Professional	40.5	44.4	48.3	31.0	31.8	32.6	9.8	7.8	4.6
• Administrative and Foreign Service	41.6	41.3	46.0	55.0	56.4	57.9	4.0	4.0	3.2
• Technical	27.2	31.0	30.8	20.4	25.3	24.5	8.2	7.9	3.4
• Administrative Support	83.7	80.2	N/A	85.5	84.9	85.1	10.1	9.5	8.4
• Operational	19.9	14.9	25.8	14.6	10.9	14.2	10.9	9.1	4.4

	New Entrants Share (%)			Promotion Share (%)			Discretionary Separations (Rate per 100 Persons)		
	Actual		Target	Actual		Target	Actual		Target
Management Category	**1990**	**1991**		**1990**	**1991**		**1990**	**1991**	
Aboriginal peoples	0.9	2.4	0.9	1.4	0.7	1.0	2.3	4.5	4.5
Persons with disabilities	1.1	2.4	2.7	1.7	0.3	2.0	2.0	7.4	6.0
Members of visible minorities	3.3	1.0	3.4	1.9	1.4	2.2	2.3	5.1	5.1
Women	23.2	19.5	17.4	24.3	23.1	15.8	2.3	4.0	4.0

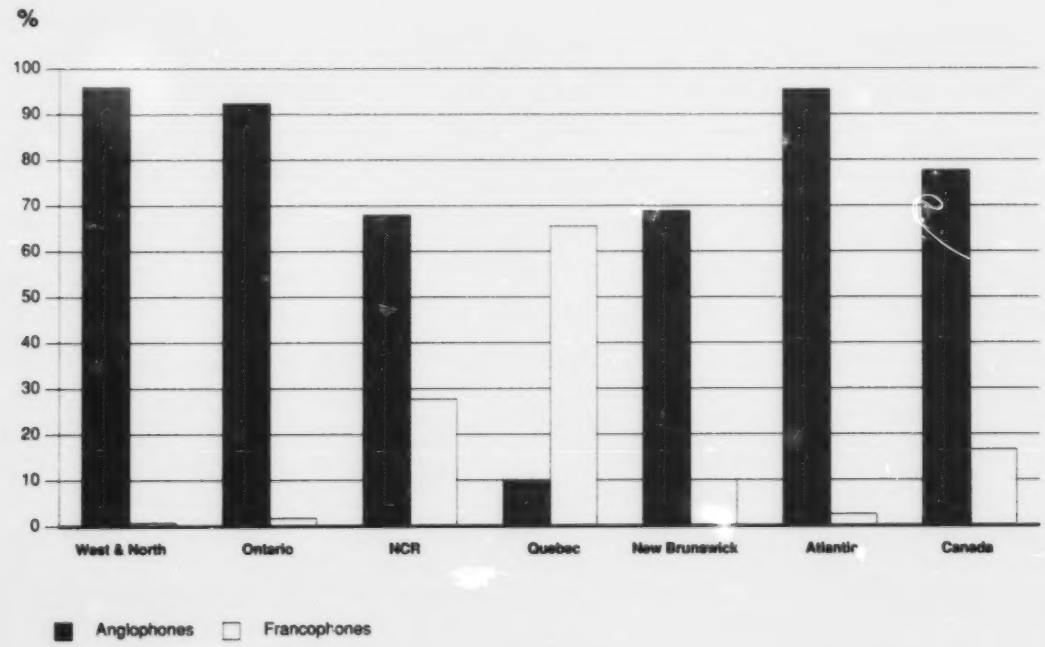
Note: — National Museums of Canada have been excluded from this report.
— Percentage of women based on known sex only.
— Minority designated group representation, based on self-identification information, from the System for Human Resource Management as of 31 December 1991.

In 1991, as in all previous years, most appointments both to and within the Public Service were to positions requiring only one language -- generally English (except in Quebec).

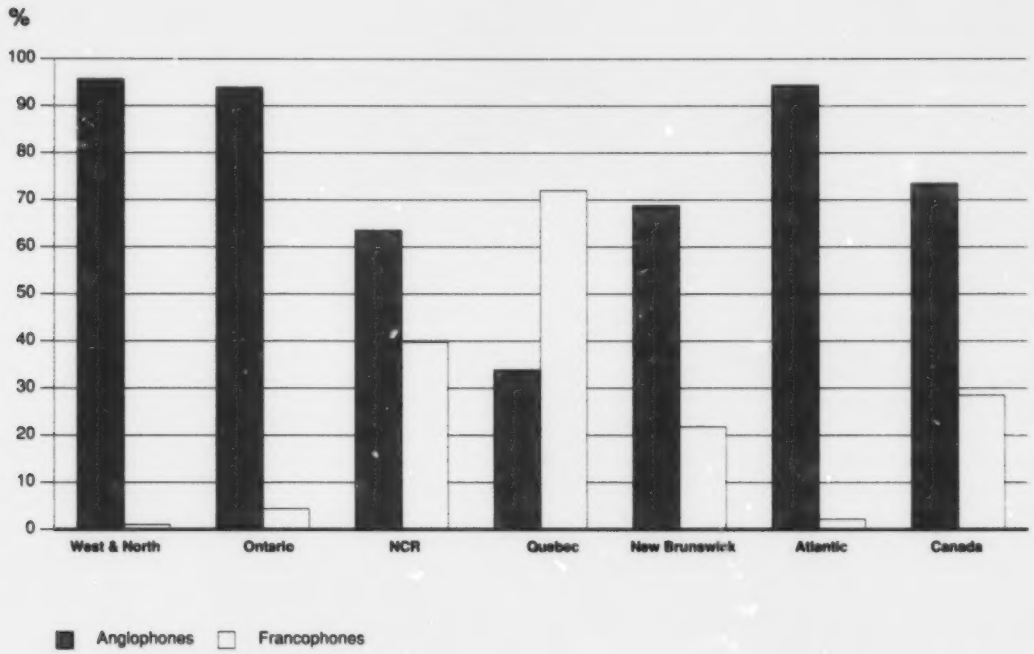
Of the 10 303 appointments from outside the Public Service in 1991, four of five (82%) were to unilingual positions, while only one in five (18%) was to a bilingual position. Unilingual Anglophones in fact had access to 77.7% of all 1991 recruitment, while unilingual Francophones had access to 16.6%. These proportions vary considerably from one region of the country to another, since some 90% of all bilingual positions are in the *bilingual belt* from the National Capital Region across Quebec to New Brunswick. As demonstrated in Graph K, access to recruitment for unilingual Anglophones ranged from a low of 9.8% in Quebec to a high of 95.8% in the West and North. For unilingual Francophones, the range was from 0.3% of recruitment in the West and North to 65.5% of recruitment in Quebec. In terms of actual appointments: of the 10 303 new recruits, 76.9% were Anglophone and 23.1% Francophone, proportions which are fairly close to those of the Canadian workforce.

With 1991 promotions as well, most (63%) were to unilingual positions. While the proportion involving bilingual positions (37%) was higher than that in recruitment, about 45% of these were open to unilinguals willing to become bilingual through government-sponsored language training after their appointment, or who were exempt from having to meet the language requirements for reasons such as age, long service, or disability. Of 23 668 promotions in 1991 for persons in indeterminate or specified period employment, unilingual Anglophones had access to 73.5% and unilingual Francophones to 28.5%. Here too, because of the distribution of bilingual positions, these proportions vary a great deal among regions (see Graph L). In the case of unilingual Anglophones, the range was from a low of 33.9% of promotions in Quebec to a high of 95.7% of promotions in the West and

K Recruitment: Access by Unilinguals by Geographic Area



Promotions: Access by Unilinguals by Geographic Area



North. For unilingual Francophones, on the other hand, the range was from 1% in the West and North to 72% in Quebec.

The proportion of appointments involving bilingual positions varies not only among regions but also among categories. The category with the highest proportion of bilingual positions is the Management Category, since most executives work in the National Capital Region and are responsible for national programs dealing with members of the public and employees of both language groups. Despite the fact that, in 1991, 77% of promotions in and to this category involved bilingual positions, most Management Category promotions were open to unilinguals. Of 462 promotions involving the Management Category in 1991, unilingual Anglophones had access to 62.3% and unilingual Francophones to 50%. Anglophones in fact won 76.2% of Management Category promotions and Francophones 23.8%, close to their participation rates in the category (76.8% and 23.2% respectively).

These figures serve to show that bilingualism is not solely the domain of Francophones. While many Francophones are bilingual, so too are an increasing number of Anglophones, particularly in the younger age groups. As Table 5 in the statistical volume shows, outside the bilingual belt, most bilingual positions in the federal Public Service are held by Anglophones.

These facts dispel the myth that a person needs to be bilingual to join or get ahead in the Public Service. While some federal jobs do require proficiency in both official languages, unilingual Canadians need not fear that their lack of bilingual skills will bar them from the wide range of employment opportunities that the Public Service has to offer.

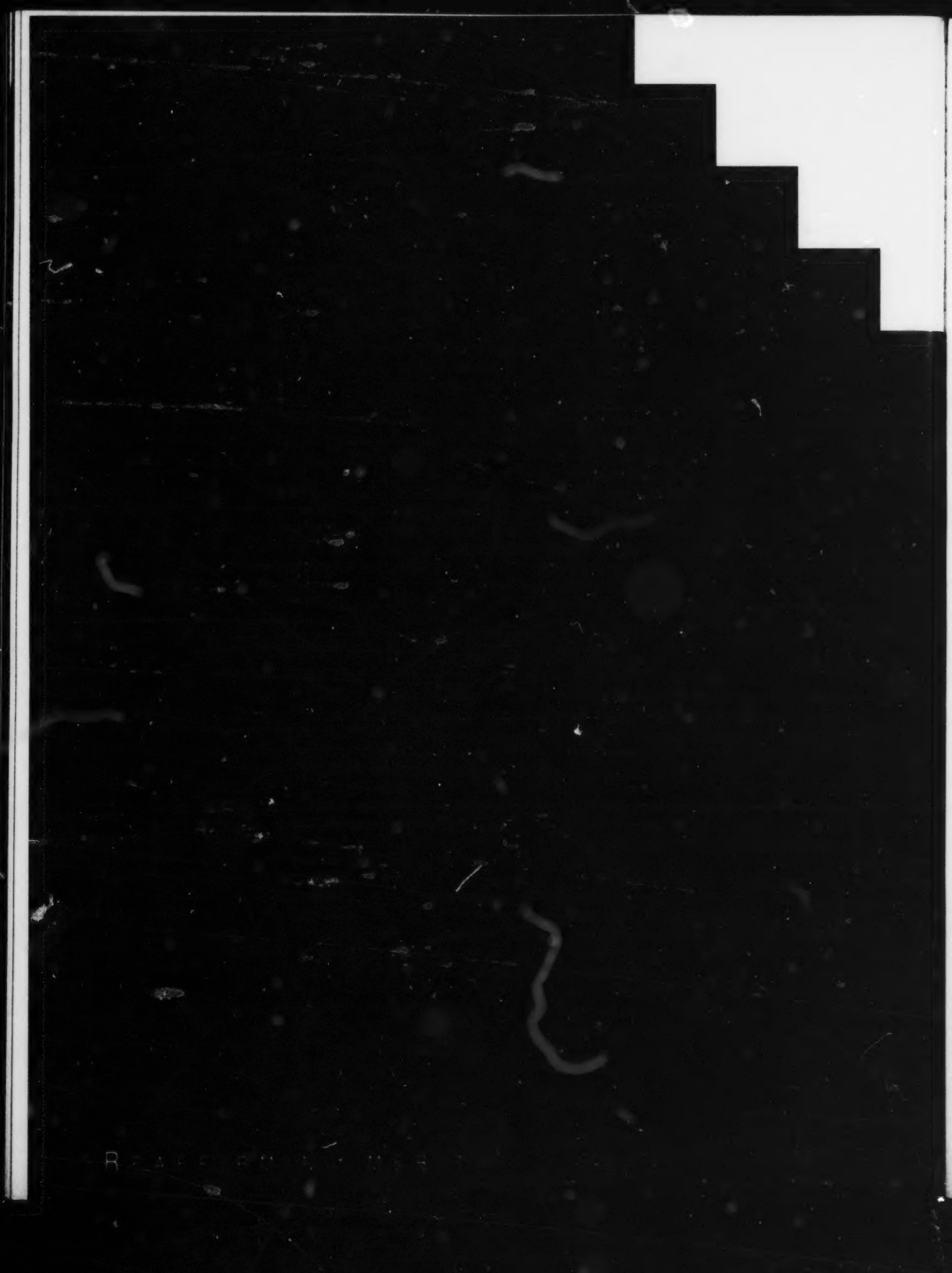
Anglophone and Francophone participation by region

Just as the proportion of bilingual positions varies greatly from one region to another due to the linguistic mix of the Canadian population, so do the participation rates of Anglophones and Francophones. This is understandable since, apart from the Management Category, most recruitment is done at the local or regional level. Thus, Francophones make up 1.2% of the labour force in Saskatchewan, 3.2% in Manitoba and

32% in New Brunswick. In the federal Public Service, the corresponding participation rates in December 1991 were 1.6%, 3.8% and 32.5% respectively. In most other regions of Canada too, the participation rate of the official language minority in the Public Service continued to be similar to their share of the corresponding regional workforce.

As pointed out in previous reports, participation imbalances continue to exist in only two regions -- the National Capital Region and Quebec. In the National Capital Region, while Francophones in officer categories, at 32.9%, participate at a rate close to their 32.2% share of the regional labour force, they are overrepresented in the support categories, at 49.1%. Recruitment in 1991 shows a slight improvement over previous years in that 54.2% of recruits to the support categories were Anglophones, compared to 48.5% in 1990. While this proportion is still too low, the movement is at least in the right direction.

In Quebec, excluding the National Capital Region, Anglophones are underrepresented in the Public Service (5.8%) compared to their 14.6% share of the Quebec labour force. In 1991, the number of Anglophones in the federal Public Service in Quebec increased for the third successive year, thanks to the combined efforts of the Commission's Regional Office in Montreal, federal departments in Quebec, anglophone associations and educational institutions. Their co-operative efforts have ensured that since 1985, the average annual participation rate of Anglophones in recruitment to the officer categories has been 12.8%. While efforts to increase their rate in recruitment to the support categories have been less successful, the Commission is convinced that increased anglophone participation in this recruitment can also be achieved over time.



REAFFIRMING MERIT

Our introductory chapter traced the mission and strategic priorities the Commission intends to pursue, central among which is a determination to be proactive in ensuring the application of merit in staffing the Public Service. This chapter now sets out in broad terms how this will be put into effect. It begins with a brief review of the Canadian public service approach for ensuring the application of merit, followed by a summary of the current status of the merit principle. It concludes with an overview of the steps the Commission will be taking to ensure the continuing vitality of the merit principle.

Staffing the Public Service: The Federal Approach

The initial legislation requiring that appointment to and within the Public Service be decided solely on the basis of merit was adopted by Parliament some 80 years ago. Its primary purpose was to ensure that persons employed in the Public Service were chosen on the basis of their competence. It was a safeguard against political patronage in the hiring of public servants. One of its essential features was the establishment of a central agency -- the Civil (now Public) Service Commission -- to be independent of the government of the day in the conduct of its day-to-day affairs, yet governed by law and accountable through Parliament to the Canadian people for ensuring the merit-based staffing of the Public Service.

Although circumstances have changed, the original impetus for establishing the Public Service Commission remains valid today. The merit principle still serves as the basis for discussions of the rightness or wrongness of federal staffing practices.

To understand the merit principle, we must consider certain concepts: the meaning of the term *merit* itself and the intent of the *Public Service Employment Act* as to how merit is to be achieved in staffing the Public Service; and second, those values which have come to be essential to the proper conduct of the staffing process.

Merit

The concept of merit itself is not explicitly defined in the *Public Service Employment Act*. Its formal definition has instead evolved through successive court decisions, particularly those of the Federal Court of Canada. It can best be summarized as the obligation to select the best qualified candidate available. It is this definition against which the legitimacy of staffing actions under the *Act* may be ultimately assessed.

The *Public Service Employment Act* establishes a set of conditions governing the personnel selection process and an accompanying authority for the Commission to exercise judgement in the application of these conditions.

The net effect has been to entrust an independent institution -- the Public Service Commission -- with the broad yet clear responsibility to ensure maintenance of the merit principle. Although there may be flexibility in the design of selection processes, there is rigidity in the requirement that they result in appointments decided on the basis of merit. Application of the law therefore restricts the freedom of managers. This is the price that must be paid if the merit principle is to prevail.

Values

The proper conduct of staffing has come, through eight decades of Commission experience, to embrace a set of values which supports selection according to merit.

As all related legislation has made clear, beginning with the *Civil Service Amendment Act* of 1908, the first among these values is the requirement that appointment decisions be taken without regard for political or personal affiliation. Although political patronage is no longer the ogre it was in 1908, due in no small measure to the vigilance of the Commission over the past 80 years, the fundamental requirement to guard against patronage of any kind remains.

The staffing process was expanded in the decades after 1908 to include the provision of rights of appeal of public servants against alleged wrongful appointments. The Commission's first appeal hearing was

held in 1938, and subsequent years saw the practice continued under informal administrative arrangements. In 1961, this right to appeal was formalized in legislation and continues to be an integral part of the staffing process. The assurance of public servants' access to impartial recourse through appeals, or through investigations which the Commission can make into allegations of improper staffing practices, constitutes a further value of the staffing process.

Throughout the 60s and 70s, a growing awareness on the part of the Commission of the importance of human rights led it to incorporate further changes to the staffing process. Staffing practices which had posed barriers, whether systemic or attitudinal, to the equitable access of all Canadians to federal employment (to the extent they were within Commission control) were eliminated. Assurance that members of employment equity groups have fair access to employment and advancement thus constitutes a further, enduring value essential to the maintenance of merit and a Public Service whose composition reflects the society it serves.

Most recently, the call for openness in all aspects of the operation of government requires that the staffing process be transparent. It requires that the staffing process must not only be fair, but be seen to be fair. Staffing decisions have to make sense not only to public servants who took part in a competition, but to other observers. It further requires that the process be readily understood by participants. And finally, it means that the steps of any given process be open to legitimate scrutiny.

Delegation

The 1967 *Public Service Employment Act* gave the Commission the power to place staffing decisions in the hands of those who have to live most closely with the results. By the 1970s, given the growing size and complexity of the federal workforce, delegation of staffing authority to deputy heads was therefore introduced and gradually implemented. Some 96% of all appointments are now made by departments under delegated authority.

Delegation of authority, however, carries with it certain responsibilities, notably the requirement that those to whom application of the merit principle has been entrusted share equally in the Commission's dedication to upholding it. With this in mind, the Commission has sought and continues to promote an active partnership with managers -- a partnership whereby deputy heads, and those departmental managers to whom staffing authority has been further delegated, wholeheartedly accept ownership of the principle.

To help deputy heads and their managers maintain commitment to the merit principle, the Commission has devoted much energy and resources to three activities: providing recruitment services to ensure the availability of top-flight candidates; providing managers with simplified, streamlined staffing procedures consistent with the *Act* so that decisions can be reached with minimum delay; and providing advice and assistance so that managers can make informed staffing decisions.

For example, and as noted earlier in our chapter *1991 in Review*, the Commission itself is now handling the recruitment and referral of administrative support staff in most regions across Canada. It has increased its advice and assistance to departments through such means as regular, formalized consultation with Chiefs of Staffing and Directors of Personnel. It continues to expand and refine its personnel assessment methods. The *Enhanced Selection Approach for the Executive Group*, developed over the past year, is an example.

The Health of the Merit Principle: Current Status

The Commission is convinced that on the whole, deputy heads and managers are conscientious in the exercise of the authority entrusted to them. Nevertheless, given the number of staffing decisions made under these conditions, mistakes in the application of the merit principle can and do occur.

The major public service employee associations have been increasingly outspoken during recent years in urging the Commission to take a more active role in enforcing the merit principle. Some parliamentarians have recently expressed similar concerns. These perceptions of the Commission's fidelity to its merit principle responsibility are causes for concern.

Finally, as was previously addressed in the chapter dealing with *Trends and Issues*, matters of concern to the Commission are emerging with respect to certain hiring and promotion practices used in departments -- for example, the appointments of term employees and the substantial incidence of acting appointments.

Next Steps

The Commission in 1991 began a review of its current approach to the implementation of the merit principle and the delegation of its authority. Through this review, the Commission seeks to find better means of ensuring that our staffing system is effective but fair; that it values competence, provides equitable access to all, is open to scrutiny, and not only ensures but is seen to ensure merit.

This review entails:

- establishing an overall strategy for managing delegation which brings together the key stakeholders -- the Commission, deputy heads, managers, employees and unions, and personnel administrators -- in making improvements. The intent is to secure the commitment of all parties concerned.
- introducing changes to the current delegation approach, notably by reshaping all current instruments of delegation to clarify Commission expectations of those who exercise such authority; by establishing standards for monitoring and evaluating performance in this area; by reviewing current staffing policies and guidelines to ensure the staffing process is relevant, streamlined and results in effective selection decisions; and by introducing new programs of information and training to assist managers in making sound, merit-based selections.

Among the activities in this latter area, development of an accountability framework for delegated staffing is a priority. The framework will feature clear performance expectations and integrate the Commission's monitoring, audit and evaluation activities. In measuring departmental performance against these expectations, a variety of measurements and information sources will be used: data from central or departmental information systems; audits; thematic studies and evaluations; and ad hoc studies as may be warranted.

This review will provide the ground rules and will allow the Commission to identify any departmental staffing practices which require corrective action. Where such practices are due to flaws in the design of the staffing system, the Commission will remedy them. Where such practices are due to insufficient assistance or inadequate selection tools, the Commission will increase the support it provides to managers as needed. But if our monitoring detects staffing practices which deliberately and improperly disregard the principle of merit, the Commission is resolved to take whatever steps are necessary to enforce compliance. It will identify errant departments and report on these, if need be, in subsequent annual reports. It may take further action through such sanctions as the increased use of boards of inquiry. As an ultimate resort, the Commission will withdraw in whole or in part the staffing authority entrusted to a deputy head where corrective action within the power of the department has not been taken.

In Summation

As noted at the outset of this report, the Commission intends to be proactive in protecting the application of the merit principle in the staffing of the Public Service. This is no newfound commitment: the Commission is merely reaffirming its conviction that the merit principle in staffing, rigourously applied and seen to be rigourously applied, is a powerful factor in maintaining a competent and a motivated Public Service.

The Commission is equally convinced that even though changes are, from time to time, made to the ways in which the Public Service is structured and managed, the merit principle remains as essential as ever. The Commission is therefore determined to do its job well and, in so doing, render an essential benefit to those whom it ultimately serves -- the people of Canada.

APPENDIX

Report on Activities under sections 6(1), 6(4) and 41 of the Act

Section 47 of the *Public Service Employment Act* requires the Commission to report annually on its activities in relation to sections 6(1) and 6(4) of the *Act* with regard to delegation, and in relation to section 41 with respect to the exclusion of positions and persons in whole or in part from the operation of the *Act*.

Delegation of Staffing Authority

Department	*Nature of Delegated Authority*
Multiculturalism and Citizenship	• Authority to make appointments pursuant to the *Public Service Employment Act* (such as initial delegation), 1991-04-21.
Office of the Coordinator, Status of Women	• Authority to make appointments pursuant to the *Public Service Employment Act* (such as initial delegation), 1991-08-01.
Fisheries and Oceans	• Authority to promote without competition pursuant to the *Public Service Employment Act* when such promotions are made under the Fisheries Officers Career Progression Program to level 2 of the Technician Group (GT), 1991-03-15. • Authority to promote without competition pursuant to the *Public Service Employment Act* when such promotions are made under the Career Diversification Progression Program to level 2 of the Program Administration Group (PM), 1991-05-22.
Supply and Services	• Authority to promote without competition pursuant to the *Public Service Employment Act* when such promotions are made under the Procurement Officer Career Progression Program to level 2 of the Purchasing and Supply Group (PG), 1991-05-30.

Transport	• External recruitment authority for appointments to Aircraft Maintenance positions within the Engineering and Scientific Support Group (EG), 1991-01-01. • Authority to promote without competition pursuant to the *Public Service Employment Act* when such promotions are made under the Engineer Development Career Progression Program to level 3 of the Engineer and Land Survey Group, Air Navigation System (EN), 1991-03-15.
All departments with the majority of appointment authority pursuant to the *Public Service Employment Act*.	• Authority to appoint to senior positions in the Scientific and Professional, Administrative and Foreign Service and Technical Categories, 1991-06-27.

General Exclusions

Section 41 of the *Public Service Employment Act* authorizes the Commission to exclude from the provisions of the *Act* any position, individual or class of positions or individuals, in any case where it is neither practicable nor in the best interests of the Public Service to apply the *Act* or any of its provisions. Any decision of this type, or its revocation, must be approved by the Governor in Council. Section 37(1) of the *Act* authorizes the Governor in Council, on the recommendation of the Commission, to make regulations prescribing how positions or persons excluded under section 41 are to be dealt with.

Exclusion Approval Orders, judiciously used, provide essential flexibility to meet personnel management needs and government objectives. The Commission conducts ongoing monitoring activities to ensure that exclusion approval orders are properly applied.

In 1991, after consulting representatives of the bargaining agents, the Commission approved the following requests for exclusions or their renewal.

Order No. 21 Approving the Exclusion of Certain Persons and Certain Positions (persons employed for five years or more)
P.C. 1991-119, 17 January 1991 — SI/91-17

This Order facilitates the indeterminate appointment of term employees who have been in the Public Service for five years or more. It removes the right of appeal against these appointments. It also suspends the operation of provisions of the *Public Service Employment Act* that usually give preference to persons whose names are placed on eligibility lists or to persons with priority status.

Order No. 22 Approving the Exclusion of Certain Persons and Certain Positions (persons employed for five years or more)
P.C. 1991-532, 21 March 1991 — SI/91-51

This Order facilitates the indeterminate appointment of term employees who have been in the Public Service for five years or more. It removes the right of appeal against these appointments. It also suspends the operation of provisions of the *Public Service Employment Act* that usually give preference to persons whose names are placed on eligibility lists or to persons with priority status.

Department of External Affairs Terms Under Six Months Exclusion Approval Order
P.C. 1991-507, 21 March 1991 — SOR/91-229

This Order excludes from the application of the *Public Service Employment Act* persons from outside the Public Service who are appointed for a specified period of less than six months to positions in the Department of External Affairs in the Administrative Services, Financial Administration, Information Services, Programme Administration, Purchasing and Supply, Clerical and Regulatory, Communications, Data Processing, Secretarial, Stenographic and Typing, General Labour and Trades, General Services, General Technical, Social Science Support, Organization and Methods and Personnel Administration groups during the period beginning on 1 April 1991 and ending on 31 March 1993. This Order replaces three previous Orders which were approved in 1985, 1987 and 1989.

Department of Public Works Terms Under Six Months Exclusion Approval Order
P.C. 1991-576, 27 March 1991 — SOR/91-239

This Order excludes from the application of the *Public Service Employment Act* persons from outside the Public Service who are appointed for a specified period of less that six months to positions in the Department of Public Works in the Technical, Operational and Administrative Support categories and in the Town Planning and Engineering and Land Survey groups of the Scientific and Professional category during the period beginning on 1 April 1991 and ending on 31 March 1993. This Order replaces four previous Orders which were approved in 1983, 1985, 1987 and 1989.

Statistics Canada 1991 Census Program Terms Under Six Months Exclusion Approval Order
P.C. 1991-772, 25 April 1991 — SOR/91-292

This Order excludes from the application of the *Public Service Employment Act* persons from outside the Public Service who are appointed for a specified period of less than six months with Statistics Canada in the Administrative Support and Operational categories in connection with the processing of the 1991 Census of Population and Census of Agriculture questionnaires. The Order is in effect from 1 May 1991 to 31 March 1992.

Exclusion Approval Order for Certain Persons and Certain Positions (Air Traffic Control Group) P.C. 1991-771, 25 April 1991 — SI/91-65

This Order allows selection by seniority and without right of appeal for the appointment of air traffic controllers to training and to operational positions. It also allows the transfer by seniority and without right of appeal of willing air traffic controllers to positions at lower levels in lower density units.
This staffing system for air traffic controllers, based on seniority, has been in operation since January 1980. Since then, several Exclusion Approval Orders have been approved to this end. The current Order is in effect from 1 May 1991 to 30 April 1996.

Order No. 23 Approving the Exclusion of Certain Persons and Certain Positions (persons employed for five years or more)
P.C. 1991-1688, 5 September 1991— SI/91-123

This Order facilitates the indeterminate appointment of term employees who have been in the Public Service for five years or more. It removes the right of appeal against these appointments. It also suspends the operation of provisions of the *Public Service Employment Act* that usually give preference to persons whose names are placed on eligibility lists or to persons with priority status.

Department of Supply and Services Terms Under Three Months Exclusion Approval Order
P.C. 1991-2351, 28 November 1991 — SOR/91-697

This Order excludes from the application of the *Public Service Employment Act* persons from outside the Public Service who are appointed for a specified period of less than three months to positions in the Department of Supply and Services in the Administrative Support category during the period beginning on 1 December 1991 and ending on 30 November 1993. This Order replaces two previous Orders which were approved in 1987 and 1989.

Management Trainee Program Exclusion Approval Order
P.C. 1991-2483, 12 December 1991 — SOR/92-38

This Order is intended to facilitate and expedite the initial appointment of persons to positions in the Management Trainee Group (MM) and their subsequent training assignments during the Management Trainee Program. The Order excludes appointments associated with the Management Trainee Program from the provisions of the *Public Service Employment Act* respecting merit, selection standards, eligibility lists, appeals and lay-off, leave of absence and Ministers' staffs' priorities. This is the first such Order and it will be in effect during the period beginning on 16 December 1991 and ending on 31 December 1996.

Note: The prefix SI (Statutory Instruments) or SOR (Statutory Orders and Regulations) designates the registration number of each Order-in-Council when published in Part II of the Canada Gazette.

Personal Exclusions

In addition to the general exclusions, six persons were excluded from the application of the *Public Service Employment Act* when appointed to Public Service positions for a period specified in exclusion approval orders, or to hold office "during pleasure," that is, the appointment may be revoked at any time by the Governor in Council. An exclusion approval order is automatically revoked when the person is appointed to another position whether under the *Act* or not.

Order in Council Number	Duration	Name	Title
1007	1991-06-06 during pleasure	Dan E. Goodleaf	Associate Deputy Minister, Department of Indian Affairs and Northern Development
1076	1991-06-12 during pleasure effective 17 June 1991	Jocelyne Bourgon	Associate Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations
1120	1991-06-13 during pleasure	Jean-Claude Lebel	Special Advisor to the Minister responsible for the Federal Office of Regional Development - Quebec
1702	1991-09-05 during pleasure effective 9 September 1991	Nicholas d'Ombrain	Deputy Secretary to the Cabinet (Machinery of Government and Senior Personnel), Privy Council Office
1704	1991-09-05 during pleasure effective 9 September 1991	Peter Harder	Associate Deputy Minister (Immigration)
2224	1991-11-19 during pleasure for a term ending on 12 November 1993	Ralph Barrie	Special Advisor to the Minister of Agriculture

GLOSSARY

GLOSSARY

A

Aboriginal peoples

Aboriginal peoples are the Status Indians, Non-status Indians, Metis and Inuit of Canada.

Acting appointment

The designation of a person to carry out, for a temporary period, the duties and responsibilities of a position having a higher maximum rate of pay.

Affected employee

Indeterminate employee whose services will no longer be required because of workforce adjustment situations.

Appeal

A request made to have a board, established under section 5 (d) of the *Public Service Employment Act*, inquire into the circumstances of an appointment or proposed appointment from within the Public Service, or of a recommendation for release or demotion because of incompetence or incapacity.

Appealable selection processes

Certain selection processes that are subject to appeal under section 21 of the *Public Service Employment Act*.

Appealed selection processes

Selection processes against which one or more appeals have been lodged.

Appointment to the Public Service

Appointment of a person from the general public, or who is an employee of a government agency which is not subject to the *Public Service Employment Act*.

Appointment within the Public Service

An appointment of an employee within or between departments or agencies which are subject to the *Public Service Employment Act*.

Audit

The systematic review and assessment of departments and agencies to determine the extent to which Treasury Board's or the Commission's personnel policies, procedures and systems are being complied with and how well delegated personnel authority is being managed.

C

Continuous course

A continuous course is a full-time basic second language course given seven hours a day from Monday morning to Friday afternoon. The purpose of this course is to enable students to obtain the level of bilingualism required by their departments.

D

Delegation of staffing authority

Authorization that the Commission gives a deputy head to exercise some of its powers, functions and duties, subject to certain terms and conditions. The Commission also approves the deputy head's further delegation of these powers, functions and duties to certain persons within his/her jurisdiction.

Demotion

Appointment of an employee to a position for which the maximum rate of pay is lower than that of the employee's former position. This is done because of incompetence or incapacity, and is always based on a departmental recommendation under section 31 of the *Public Service Employment Act*. This recommendation can be appealed by the employee to a board established by the Commission.

Downward transfer

An appointment of an employee to a position (at a lower level in the same occupational group or subgroup, or in another group or subgroup) for which the maximum rate of pay is less than that of the former position. The difference in maximum rates of pay must be equal to or greater than the lowest pay increment of the former position. When the former position has no fixed pay increments, the decrease in maximum rates must be at least 4%.

E

Employment equity

Employment practices designed to ensure that the regular staffing process is free of attitudinal and systemic barriers in order that the Public Service reflects all groups present in the Canadian labour force, and designed to ensure that corrective measures are applied to redress any historical disadvantage experienced by certain designated groups.

Executive (EX) group

The senior group of the Management Category, consisting of five levels up to and including most Assistant Deputy Ministers.

Exclusion approval order

A legislative instrument which, pursuant to section 41 of the *Public Service Employment Act* and with the approval of the Governor in Council, provides for the exclusion by the Public Service Commission of any position, individual or class of positions or individuals, in whole or in part from the operation of the *Act*.

H

Human Resources Development Council

The Human Resources Development Council (HRDC) provides a central focus for the collective interests of management in human resource development. Its mandate is to set the direction at the strategic and corporate level for the management of people in the federal Public Service, so that the Government of Canada has the calibre of human resources to deliver services of high quality in an efficient and effective manner.

I

Indeterminate employment

Part-time or full-time employment with no fixed duration.

Instrument of delegation of staffing authority

A document through which the Commission authorizes a deputy head to exercise certain of its powers, and perform functions and duties, subject to certain terms and conditions, and approves the further delegation by the deputy head of these powers, functions and duties to certain persons within his/her jurisdiction.

L

Lateral transfer

An appointment of an employee to a position (in the same occupational group, subgroup and level, or in another group or subgroup) such that the difference in the maximum rates of pay between the new position and the former position is less than the lowest pay increment of the new position. When the new position has no fixed pay increments, the difference must be less than 4% of the maximum rate of pay of the former position.

Lay-off

The termination of a person's employment, under section 29(1) of the *Public Service Employment Act*, "where the services of an employee are no longer required because of lack of work or because of the discontinuance of a function." Under these circumstances, the deputy head may lay off the employee, in accordance with Commission regulations. This decision is not subject to appeal.

M

Management Category

An occupational category composed of two groups (EX and SM), including senior personnel with responsibility for policy development; program formulation and delivery; design and operation of management processes; and management of personnel, finances, and public affairs. (Effective January 1992, the Management Category was renamed the Executive Group.)

Members of visible minority groups

Persons who are, because of their race or colour, in a visible minority in Canada.

N

National Joint Council

A consultative body created by Order in Council in 1944 to promote the efficiency of the Public Service and the well-being of its employees by providing for regular consultation between the government, as the employer, and the employee organizations certified as bargaining agents under the *Public Service Staff Relations Act*. The Council deals with matters covered by collective agreements, as well as other terms and conditions of employment.

O

Occupational category

A broad series of job families characterized by the nature of the functions performed and the extent of academic preparation required. These include the Management, Scientific and Professional, Administrative and Foreign Service, Technical, Administrative Support and Operational categories.

Occupational group

A sub-division of an occupational category, comprising similar kinds of work requiring similar skills. It often bears a relationship to an identifiable labour market outside the Public Service.

Opportunity for advancement prejudically affected

It is the Commission's responsibility to decide whether an employee's immediate career progression has been or would be hindered by the appointment or proposed appointment, without competition, of another employee. The opinion of prejudicial effect determines that an appeal board has jurisdiction to hear an appeal.

P

Part-time employment (subject to the *Public Service Employment Act*)

The employment of a person ordinarily required to work more than one-third of the standard daily or weekly hours established for people doing similar work (effective 1 January 1981).

Persons with disabilities

Persons with disabilities are those who, for the purpose of employment, consider themselves, or believe that a potential employer would likely consider them, to be disadvantaged by reason of any persistent physical, mental, psychiatric, learning or sensory impairment.

Post-audit

Follow-up activity to an audit to determine the extent, adequacy, nature and quality of departmental corrective action subsequent to an audit.

Priority

- ***Administrative***
  Entitlement to consideration for appointment before others and without competition, based on Commission policy.
- ***Statutory***
  Entitlement to appointment or consideration for appointment before others and without competition, as stipulated in the *Public Service Employment Act*.

Promotion

An appointment of an employee to a position (at a higher level in the same occupational group or subgroup or in another group or subgroup) for which the maximum rate of pay exceeds that of the former position by an amount equal to or greater than the lowest pay increment of the new position. When the new position has no fixed pay increments, the increase must be at least 4% of the maximum rate of pay of the former position.

R

Reclassification

Appointment of an employee to a position that has been re-evaluated, where the occupational category, group, subgroup, or level changes from the position's previous classification.

Referral

The presentation of possibly qualified candidates, identified through an inventory, for consideration for vacancies.

Release for incompetence or incapacity

The termination of a person's employment under section 31 of the *Public Service Employment Act*, "where an employee, in the opinion of the deputy head, is incompetent in performing the duties of the position the employee occupies, or is incapable of performing those duties." This release is recommended to the Commission by the deputy head, and can be appealed by the employee to a board established by the Commission.

Right of appeal

The entitlement to have an appointment or proposed appointment from within the Public Service, or a recommendation for release or demotion because of incompetence or incapacity, inquired into by an Appeal Board.

S

Selection with competition

A selection process where either a competition poster or an inventory is used to identify candidates.

Selection without competition

A selection process, other than a competition leading to a reclassification, lateral transfer, downward transfer, promotion, or priority appointment.

Senior Management (SM) Group

The group immediately below the Executive Group in the Management Category. (Effective January 1992, this group was integrated with the EX-1 level of the Executive Group.)

Separation

The termination of a person's employment from that part of the Public Service where the Commission has the exclusive right and authority to appoint.

Specified period employment

Part-time or full-time employment for a predetermined period (term employees). In this report, only term employees with specified periods of employment of six months or more are included.

Surplus

Entitlement to consideration for appointment before others and without competition, granted to employees identified for lay-off who are considered suitable for appointment. An employee is notified that he or she will be laid off if no alternative public service employment is found before the end of the surplus period, which is normally six months.

T

Training

- ***Developmental training***
  Training to ensure that qualified employees will be available to meet identified human resource requirements.
- ***Statutory training***
  Training given to incumbents appointed to non-imperative positions or to positions whose linguistic profile has been upgraded; Executive Group members (EX); employees who no longer meet the linguistic requirements of their position; incumbents entitled to certain rights; ministerial staff; Governor in Council appointees; federal court judges; and Royal Canadian Mounted Police staff who must meet operational requirements.
- ***Non-statutory training***
  Training given to clients in response to human resource planning and employee career needs.

Transfer (see Lateral transfer or Downward transfer)

U

Underrepresentation

Employment in the Public Service of a particular group of individuals whose numbers are less than might be expected given the representation of such persons in the labour market.

V

Visible minority groups (see Members of visible minority groups)

W

Workforce adjustment

A situation which occurs when a deputy head or delegated officer decides that the services of one or more indeterminate employees will no longer be required beyond a specified date because of lack of work or because of the discontinuance of a function. A major workforce adjustment situation is one in which ten or more indeterminate employees in a department, in one or more locations are affected at the same time.

OFFICES OF THE COMMISSION

Headquarters

L'Esplanade Laurier, West Tower
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0M7

(613) 996-5010
TDD (Telecommunications
Device for the Deaf)
993-4126

Regional and District Offices

Atlantic

Regional Office
Brunswick Building
1888 Brunswick Street
7th Floor
Halifax, Nova Scotia
B3J 1M8

(902) 426-2990
TDD 426-6246

District Offices
777 Main Street
7th Floor
Moncton, New Brunswick
E1C 1E9

(506) 857-6616
TDD 857-6624

Cormack Building
2 Steers Cove
P.O. Box 6086
St. John's, Newfoundland
A1C 5X8

(709) 772-3100
TDD 772-4317

Royal Trust Tower
119 Kent Street
Suite 420
Charlottetown, Prince Edward Island
C1A 1N3

(902) 566-7030
TDD 566-7039

Quebec

Regional Office
Guy-Favreau Complex
200 René-Lévesque Boulevard West
8th Floor
Montreal, Quebec
H2Z 1X4

(514) 283-5776
TDD 283-2467

District Office
Place Sillery
1126 St-Louis Road
Room 205
Sillery, Quebec
G1S 1E5

(418) 648-3230
TDD 648-7273

National Capital

Regional Office
66 Slater Street
3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 0M7

(613) 996-8436
TDD 996-1205

Regional and District Offices

Ontario

Regional Office
Dominion Public Building
1 Front Street West
3rd Floor
Toronto, Ontario
M5J 2V2

(416) 973-3131
TDD 973-2269

Manitoba and Saskatchewan

Regional Office
MacDonald Building
344 Edmonton Street
Suite 200
Winnipeg, Manitoba
R3B 2L4

(204) 983-2486
TDD 983-6066

District Office
1975 Scarth Street
Suite 400
Regina, Saskatchewan
S4P 2H1

(306) 780-5720
TDD 780-6719

Alberta and Northwest Territories

Regional Office
Canada Place
9700 Jasper Avenue
Main Floor
Edmonton, Alberta
T5J 4G3

(403) 495-3144
TDD 495-3130

Northern Careers Program
Precambrian Building
P.O. Box 2730
Yellowknife, Northwest Territories
X1A 2R1

(403) 873-3525

Building 161
P.O. Box 1119
Iqaluit, Northwest Territories
X0A 0H0

(819) 979-6268

Pacific and Yukon

Regional Office
Sinclair Centre
757 West Hastings Street
2nd Floor
Vancouver, British Columbia
V6C 3G4

(604) 666-0350
TDD 666-6868

District Offices
Federal Building
1230 Government Street
Room 404
Victoria, British Columbia
V8W 1Y3

(604) 363-0589
TDD 666-0564

(includes Northern Careers Program)
300 Main Street
Suite 400
Whitehorse, Yukon
Y1A 2B5

(403) 667-3900

Commission de la fonction publique du Canada
Public Service Commission of Canada

Un aperçu de ce rapport est disponible en braille, en gros caractère et sur bande magnétique.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
Numéro de catalogue SC 1-1991
ISBN 0-662-58956-4

L'honorable Robert de Cotret, C.P.
Secrétaire d'État du Canada
Chambre des communes
Ottawa

Monsieur le Ministre,

Nous vous prions de bien vouloir présenter au Parlement le rapport de 1991 de la Commission de la fonction publique du Canada.

Nous soumettons notre rapport au Parlement en conformité avec les dispositions de l'article 47 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* du chapitre P-33 des *Lois révisées du Canada* (1985).

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.

Le Président,

Robert J. Giroux

Le Commissaire,

Gilbert Scott

La Commissaire,

Ginette Stewart

Ginette Stewart

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants 6
La Commission d'un coup d'oeil 8
Un parcours stratégique 11

Rétrospective de l'année 1991 15
Le recrutement 15
La dotation par délégation 16
La catégorie de la gestion 17
L'équité en matière d'emploi 20
Le réaménagement de l'effectif 22
Le projet de système de dotation intégré 24
Des mécanismes pour assurer l'équilibre 25
La formation 28
La neutralité politique 30
Les programmes internationaux 30

Tendances et enjeux 33
Le vieillissement et le plafonnement professionnel : réexamen de la question 33
Le recrutement 35
Les nominations pour une durée indéterminée, pour une période déterminée et intérimaires 36
L'équité en matière d'emploi 37
Les collectivités de langue officielle dans la fonction publique 38

Réaffirmation du principe du mérite 43

Appendice - Rapport sur les activités prévues aux articles 6(1), 6(4) et 41 de la *Loi* 47

Lexique 53

Les bureaux de la Commission 59

FAITS SAILLANTS

Effectif

- Au 31 décembre 1991, on dénombrait 217 818 fonctionnaires assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, soit 510 de moins qu'en 1990 où l'on en comptait 218 328.
- Au 31 décembre 1991, les femmes constituaient 45,2 % de la fonction publique, comparativement à 44,4 % en 1990.

Recrutement

- En 1991, le Programme de stagiaires en gestion a recruté 122 candidats : 97 de campus universitaires au Canada, et 25 de la fonction publique.
- Diminution du nombre de nominations externes : 10 303 en 1991 par rapport à 11 609 en 1990.
- Les nominations de récents diplômés d'université à des postes d'agent ont constitué 12,4 % des nominations externes.

Nominations

- Diminution de 8 899 nominations (internes et externes) : 99 510 en 1991 par rapport à 108 409 en 1990.
- Diminution de 7 583 nominations internes : 89 018 en 1991 contre 96 601 en 1990.
- Diminution du nombre de nominations intérimaires : 18 528 en 1991 contre 22 204 en 1990.
- Diminution de 3 500 promotions : 23 668 en 1991 contre 27 168 en 1990.

Réaménagement de l'effectif

- Des 26 658 fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée qui ont été touchés par le programme quinquennal de réaménagement de l'effectif (mai 1985 - mars 1991), 25 223 cas ont été résolus; au 31 décembre 1991, 247 fonctionnaires requéraient encore l'aide de la Commission; 1 277 avaient été mis en disponibilité, et 1 188 d'entre eux ne bénéficiaient plus d'une priorité de renomination.

Catégorie de la gestion

- Au 31 décembre 1991, la catégorie de la gestion comptait 4 313 membres, une diminution de 462 par rapport aux 4 775 membres qu'elle comptait en 1990.
- Bien que le nombre de femmes dans la catégorie ait diminué (de 730 en 1990 à 696 en 1991), leur représentation a augmenté, passant de 15,3 % à 16,1 %.

Appels et enquêtes

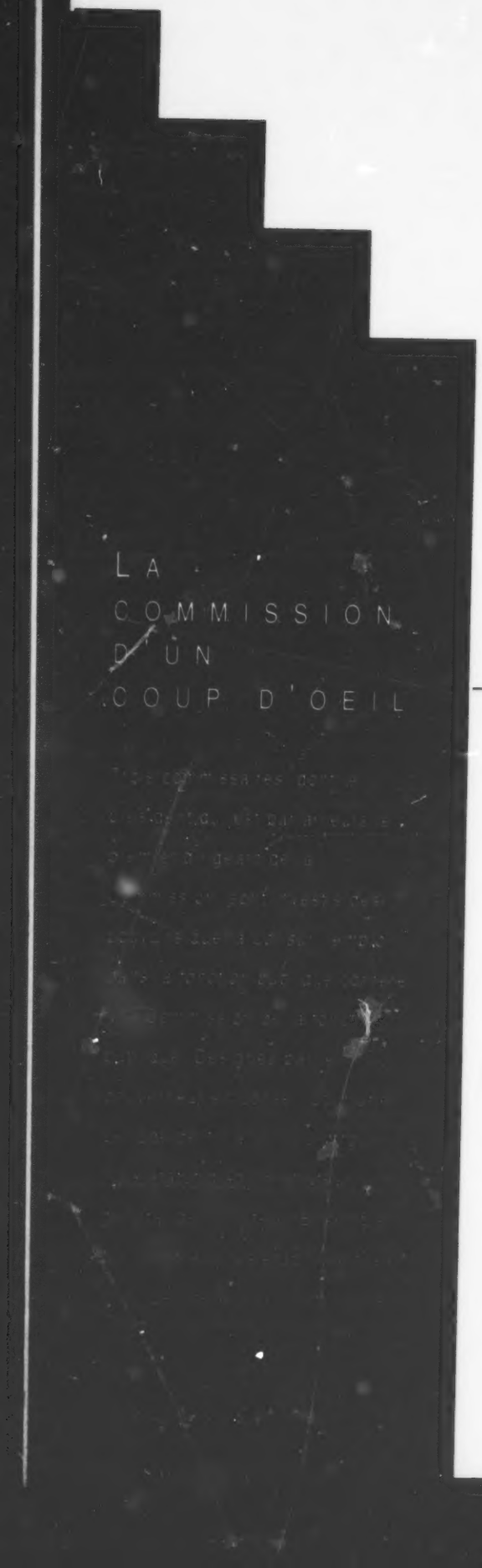
- Diminution de 1 986 méthodes de sélection ouvrant droit à appel : 8 031 en 1991 contre 10 017 en 1990.
- Augmentation de 2,9 % des appels accueillis : 16,2 % en 1991 contre 13,3 % en 1990.
- Augmentation de 174 plaintes déposées : 2 331 en 1991 contre 2 157 en 1990.
- Augmentation de 267 demandes d'avis adressées à la Commission au sujet de l'amoindrissement des chances d'avancement de certains fonctionnaires par suite de nominations sans concours : 1 099 en 1991 contre 832 en 1990.

Groupes désignés

- Dans le cadre du Programme de stagiaires en gestion, on a recruté 122 candidats, dont 62 femmes, 17 membres de groupes de minorités visibles, 5 autochtones et 5 personnes handicapées.
- La Commission élabore une stratégie de formation sur la diversité afin de doter les gestionnaires de la fonction publique et les fonctionnaires des compétences requises pour gérer et travailler dans un milieu diversifié.

Formation

- Diminution de 782 participants aux cours de formation professionnelle de la Commission : 13 061 en 1991 contre 13 843 en 1990.
- Augmentation de 94 participants aux cours intensifs et continus de formation linguistique : 1 812 en 1991 contre 1 718 en 1990.
- Formation et Perfectionnement Canada a signé un protocole d'entente avec l'Agence des télécommunications gouvernementales et le Centre canadien de gestion afin d'établir un réseau d'apprentissage et de communication au sein de la fonction publique, qui facilitera la formation et la communication dans l'ensemble du gouvernement.



La Direction générale des programmes de dotation

La Direction générale des programmes de dotation établit, dans l'ensemble de la fonction publique, des règlements ainsi que des politiques et programmes de dotation mettant en vigueur la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La Direction générale est responsable du recrutement et de la présentation de candidats provenant de l'extérieur de la fonction publique, y compris la gestion et la coordination de programmes de recrutement postsecondaire. Elle exerce les activités de dotation qui ne sont pas déléguées aux ministères par la Commission et surveille les activités et enjeux de dotation de la fonction publique. Elle établit les normes de sélection relatives aux compétences, dont les normes linguistiques, et élabore des mécanismes permettant d'évaluer une gamme de compétences et d'aptitudes requises pour la plupart des groupes professionnels. La Direction générale est responsable d'un certain nombre de programmes et de services délégués à la Commission par le Conseil du Trésor. Parmi ceux-ci notons le réaménagement des effectifs, les programmes d'équité en matière d'emploi ainsi que l'analyse du marché du travail et des ressources humaines.

La Direction générale de la vérification et de la revue

La Direction générale de la vérification et de la revue examine les méthodes de dotation des ministères et de la Commission afin de déterminer si les nominations sont conformes à la *Loi* et au *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* ainsi qu'à la politique de la Commission de la fonction publique. Elle examine également de quelle façon les ministères et les organismes fédéraux administrent certains aspects de leur services d'administration du personnel qui sont assujettis à la politique du Conseil du Trésor. Cette dernière activité est régie par une entente entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. La Direction générale effectue également des vérifications internes et des évaluations de programmes pour la Commission.

La Direction générale des appels et enquêtes

La Direction générale des appels et enquêtes établit des comités d'appel indépendants pour les cas d'infraction présumée à la *Loi* et au *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* en matière de nomination, de promotion, de rétrogradation et de renvoi. Les décisions des comités sont définitives et exécutoires pour les parties en cause ainsi que pour la Commission. Seule la Cour d'appel fédérale peut les rescinder. La Direction générale est chargée d'enquêter et d'émettre un avis au nom de la Commission sur les allégations voulant que les chances d'avancement d'un fonctionnaire aient été amoindries par suite d'une nomination sans concours. Un avis favorable donne au fonctionnaire le droit d'en appeler d'une telle nomination. La Direction générale est également chargée d'enquêter sur les plaintes concernant des irrégularités dans les processus de dotation qui ne peuvent être portées en appel, d'enquêter sur les plaintes de harcèlement en milieu de travail, et de concilier le règlement des plaintes accueillies. Enfin, la Direction générale dispense de la formation, de l'aide et des conseils aux ministères, aux syndicats et à d'autres parties intéressées.

La Direction générale de la gestion ministérielle

Cette direction générale fournit des services à l'appui de la Commission et de ses programmes. Parmi ceux-ci figurent les services et systèmes financiers, d'administration et d'information; la gestion ministérielle et la planification stratégique; la coordination des responsabilités de la Commission à l'égard des langues officielles; l'application de diverses dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*; ainsi que la collaboration aux relations parlementaires, syndicales, internationales et externes.

La Direction générale des programmes de formation

La Direction générale des programmes de formation offre des services de formation ainsi que des services connexes de soutien et de consultation aux ministères et organismes fédéraux afin de les aider à répondre à leurs besoins de formation professionnelle et aux besoins de perfectionnement de leurs fonctionnaires. Elle dispense de la formation dans la région de la Capitale nationale ainsi que dans sept autres régions du Canada. En plus d'offrir des cours de formation linguistique, Formation linguistique Canada fournit des services d'évaluation afin de déterminer les aptitudes des candidats et leur admissibilité à la formation linguistique, et elle élabore et produit des cours et des programmes de formation linguistique afin de répondre aux besoins opérationnels d'ordre général ou particulier. Formation et Perfectionnement Canada conçoit, élabore et dispense de la formation à l'intention des gestionnaires intermédiaires et des superviseurs ainsi que de la formation professionnelle.

La Direction générale des programmes des cadres de direction

La Direction générale des programmes des cadres de direction est responsable du recrutement, de la sélection, de l'évaluation et de l'orientation professionnelle pour le groupe de la direction. Elle administre également les programmes de perfectionnement professionnel du Conseil du Trésor pour les cadres de direction et les fonctionnaires faisant partie des niveaux de relève. Parmi ces programmes figurent le programme Cours et affectations de perfectionnement, le Bureau de présentation et d'orientation professionnelle des femmes, le programme Échanges Canada, les programmes d'affectations et d'échanges internationaux et le Programme d'échanges de cadres de direction entre les milieux d'affaires et l'administration fédérale.

Avant le 1er juillet 1991, la Direction générale des programmes des cadres de direction faisait partie de la Direction générale des programmes de dotation et était connue sous le nom de Programmes de la catégorie de la gestion.

La Direction générale de la gestion des ressources humaines

La Direction générale de la gestion des ressources humaines est chargée d'élaborer des politiques et des lignes directrices et de veiller à ce que l'équipe de gestion de la Commission dispose des stratégies, structures et mécanismes nécessaires à la gestion de ses ressources humaines. La Direction générale offre des services de consultation et de soutien aux gestionnaires et aux fonctionnaires de la Commission dans des domaines tels que la classification des postes, la dotation, l'orientation et le perfectionnement professionnels, les relations de travail et la formation linguistique. La Direction générale fournit des services de rémunération et d'avantages sociaux à tous les fonctionnaires de la Commission, ainsi qu'un service confidentiel d'aide et de counselling aux fonctionnaires. De plus, elle conseille les gestionnaires et les aide à appliquer les diverses politiques et dispositions régissant la gestion des ressources humaines. Enfin, elle est chargée de planifier, de gérer et de surveiller les activités ministérielles dans ce domaine, entre autres l'équité en matière d'emploi et les langues officielles.

La Direction générale des communications

Cette direction générale gère les communications de la Commission conformément à la politique de communication du gouvernement en fournissant des services de recherche et d'analyse, de planification, de consultation et de gestion de projets au président, aux commissaires et aux gestionnaires de la Commission. Elle est le point central des communications externes de la Commission pour ce qui concerne notamment la promotion du recrutement, la gestion des enjeux, les relations avec les médias et le public, et la production d'outils tels que les publications, les présentations audiovisuelles et les expositions.

Les bureaux régionaux

Les sept bureaux régionaux de la Commission sont collectivement responsables de l'exécution de programmes et de la prestation de services auprès des ministères fédéraux et de la collectivité canadienne. Chaque directeur régional est chargé d'adapter les programmes et services de la Commission aux besoins particuliers de la clientèle de sa région.

UN PARCOURS STRATÉGIQUE

Le *Rapport annuel 1991* de la Commission de la fonction publique fait peau neuve! À certains égards, il brise donc avec la tradition récente. On y retrouve, en effet, deux volumes : le premier constitue, à vrai dire, le rapport en soi et le second renferme la série de relevés statistiques habituels en matière d'effectifs, de nominations, de recours et de formation. La nouvelle formule permet de distinguer nettement ces deux grandes composantes traditionnelles des rapports annuels antérieurs. Par ailleurs, le texte lui-même, tout en étant sensiblement raccourci, est présenté de façon à mettre l'accent sur quelques thèmes particuliers qui, en l'occurrence, sont d'un intérêt fondamental pour la Commission et pour l'ensemble de la fonction publique fédérale. Cette nouvelle présentation ne repose donc en rien sur des motifs d'ordre esthétique. Elle traduit plutôt dans son essence même le parcours qu'a effectué la Commission -- parcours qui se prolongera toute l'année.

Comme toile de fond, rappelons brièvement les deux principaux événements qui ont enclenché la remise en question et le cheminement que la Commission a entrepris en 1991. Le gouvernement, dans le cadre de sa politique de renouvellement de la fonction publique fédérale énoncée en décembre 1990, a réaffirmé la raison d'être de la Commission. Il s'est de plus engagé à la maintenir en tant qu'agent parlementaire indépendant dont le mandat est de sauvegarder et d'appliquer le principe du mérite à la fonction publique au niveau du recrutement et des promotions. Aussi, la Commission a-t-elle été dotée d'un leadership nouveau avec l'entrée en fonction, à l'automne 1990, d'un nouveau président et d'une nouvelle commissaire. Dès lors, elle a amorcé un parcours en trois temps, jetant successivement un regard sur le passé, le présent et le futur. Ce rapport annuel décrit donc, dans ses grandes lignes, le chemin parcouru, sans pour autant s'astreindre à une chronologie stricte et exhaustive.

L'année écoulée

Pendant que la Commission examine son rôle et la façon dont elle l'exerce, elle continue de s'acquitter de ses responsabilités en s'efforçant toujours d'améliorer l'exécution de ses programmes et la prestation de ses services. Ce faisant, elle accomplit certaines tâches et réalise diverses initiatives qui sont décrites dans le prochain chapitre *Rétrospective de l'année 1991*. Les réalisations ci-après sont présentées à titre d'exemples.

Au chapitre du recrutement, 1991 a marqué la première année complète du nouveau Programme de stagiaires en gestion, y compris la mise en oeuvre de la composante interne du programme permettant aussi aux fonctionnaires d'y accéder. Au total, 122 candidates et candidats de choix y ont participé. En ce qui a trait au Programme de recrutement postsecondaire, la Commission et les ministères jouissant du pouvoir délégué de recruter à l'externe ont uni leurs efforts de recrutement. La Commission a pris en main, à compter d'avril 1992, le recrutement et la présentation des membres des catégories du soutien administratif et de l'exploitation. Enfin, la Commission a parrainé, conjointement avec les ministères, une série de séminaires mensuels destinés, entre autres, au perfectionnement des spécialistes dans le domaine de la dotation.

Pour ce qui est de la catégorie de la gestion, trois événements méritent d'être soulignés : d'abord la mise sur pied d'un service de placement pour venir en aide aux cadres supérieurs touchés par la décision gouvernementale de réduire leur nombre de 475 (ou de 10 %) d'ici 1993, ensuite l'élaboration d'une méthode de sélection améliorée pour le niveau d'entrée à cette catégorie et finalement l'instauration officielle, moyennant le recouvrement des coûts, d'un service d'orientation et de planification de carrière pour les membres de cette catégorie.

Sur le plan de l'équité en matière d'emploi, la Commission a poursuivi à plusieurs niveaux l'implantation de sa stratégie visant à sensibiliser tous ses partenaires à l'importance de créer et de savoir gérer un effectif diversifié. Pour ce faire, elle a eu recours à divers moyens, dont des études spécialisées, un cadre générique de formation et des initiatives de marketing mieux ciblées.

En 1991, la Commission a également vu naître un projet d'envergure de renouvellement de ses systèmes d'exploitation et d'information qui appuient ses programmes de dotation. Étalé sur quatre ans, ce projet vise non seulement à doter la Commission

d'outils technologiques de pointe mais, ce faisant, à permettre aussi le partage de données et d'informations entre tous les intervenants dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Sur le plan de la vérification et de la revue, la Commission a procédé à la refonte du système qui permet de surveiller la mise en oeuvre des plans ministériels de mesures correctives. Elle peut donc redoubler ses efforts à ce niveau et fournir l'aide nécessaire aux ministères qui éprouvent des difficultés à corriger les lacunes décelées au cours de vérifications officielles. Quant aux appels et aux enquêtes, la productivité de ces deux secteurs d'activité n'a cessé de croître en 1991.

À Formation linguistique Canada, l'un des faits saillants de 1991 est, sans contredit, l'attribution quasi totale, dans la région de la Capitale nationale, des ressources des opérations d'enseignement aux cours continus, c'est-à-dire à la formation reliée aux postes bilingues. À Formation et Perfectionnement Canada, des efforts considérables ont été déployés pour refléter au niveau des cours les nouvelles valeurs qui émanent du renouveau qui est en train de se produire au sein de la fonction publique.

Ce chapitre traite, enfin, de l'importance et de la valeur grandissantes que revêt pour la Commission toute la dimension des échanges internationaux de même que de la décision, en juin 1991, de la Cour suprême du Canada relativement aux activités politiques des fonctionnaires. Qu'il suffise de rappeler que dans cette décision, le principe de l'impartialité de la fonction publique n'est aucunement mis en cause.

Le chapitre *Tendances et enjeux* vient, pour ainsi dire, marquer la transition entre le présent et le passé. On y passe en revue la question du vieillissement et du plafonnement de l'effectif en s'attardant principalement à trois des indicateurs clés, à savoir le taux de départ, le taux d'avancement et le nombre moyen d'années passées dans le même groupe et au même niveau ou dans le même poste. On y trace ensuite un portrait du recrutement depuis 1987 et plus particulièrement de celui effectué sur une période de deux ans, soit de septembre 1988 à août 1990. De cet examen se dégage un profil des nouvelles recrues, y compris de leur provenance. Dans ce chapitre, on examine aussi le nombre de nominations à des postes pour une durée indéterminée et pour une période déterminée. Vient ensuite se greffer à ces deux types de nominations la question des nominations intérimaires. À ce sujet, il est intéressant de souligner que c'est la première fois que des données sur ce type de nominations paraissent dans le rapport annuel. Enfin, deux autres questions retiennent l'attention : un bref survol de la situation en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi et la présentation de certains faits, trop souvent oubliés, entourant la question des langues officielles.

Un retour à l'essentiel

Compte tenu de son mandat et du nouvel environnement dans lequel elle évolue, la Commission a entrepris, au printemps 1991, un examen en profondeur de son rôle et de ses priorités. Cette réflexion l'a conduite à élaborer un énoncé de mission et un ensemble de valeurs et d'objectifs fondamentaux. Cet énoncé représente de façon réaliste le rôle que la Commission peut le mieux jouer pour satisfaire aux exigences de la loi qui la régit, aux demandes du gouvernement ainsi que des ministères et organismes qui forment sa clientèle et finalement, aux besoins du public canadien.

Comme l'énoncé de mission et ses diverses composantes renferment tous les principes fondamentaux qui guident nos actions, il nous paraît essentiel de le reproduire intégralement.

Notre mandat

qui nous a été conféré par le Parlement et qui est défini par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* peut se résumer ainsi :

La Commission de la fonction publique du Canada est l'organisme parlementaire chargé de la nomination de personnes qualifiées à des postes de la fonction publique et de la prestation de programmes de formation et de perfectionnement.

Notre mission

englobe tout ce que nous faisons -- les notions de service, de compétence, de neutralité, d'équité, somme toute, de l'application intégrale du principe du mérite :

Assurer que la population du Canada soit servie par une fonction publique hautement compétente, non partisane et représentative de la société canadienne.

Nos objectifs

visent à appuyer l'exécution de notre mission dans tous nos programmes et activités :

- ***recruter et promouvoir en fonction du mérite;***
- ***veiller à une dotation objective, équitable et transparente;***
- ***assurer des processus impartiaux de recours et de revue;***
- ***fournir des programmes de formation et de perfectionnement efficaces et conformes aux besoins;***
- ***exercer du leadership et agir avec intégrité dans la gestion des ressources humaines;***
- ***faire preuve de cohésion et d'efficacité au sein de l'organisme.***

Nos valeurs

traduisent notre engagement envers certains principes qui doivent en tout temps guider notre façon d'agir en tant que fonctionnaires :

- ***INTÉGRITÉ dans nos actes;***
- ***QUALITÉ dans nos activités;***
- ***SERVICE à nos clients;***
- ***RESPECT envers nos clients et nos collègues.***

Un regard sur l'avenir

Poursuivant la voie sur laquelle elle s'est engagée et faisant suite à la validation de son énoncé de mission par son personnel, la Commission a défini, à l'automne 1991, son orientation stratégique pour les cinq années à venir en mettant en relief les domaines où elle concentrera ses efforts pour réaliser pleinement sa mission. Cette orientation stratégique comprend quatre volets :

- ***le recrutement, les promotions et le groupe de la direction;***
- ***l'excellence en formation;***
- ***la protection proactive du mérite;***
- ***un rôle de leadership par rapport aux effectifs de la fonction publique.***

Voici quelques exemples de tactiques qui concrétisent davantage les quatre volets de son orientation stratégique.

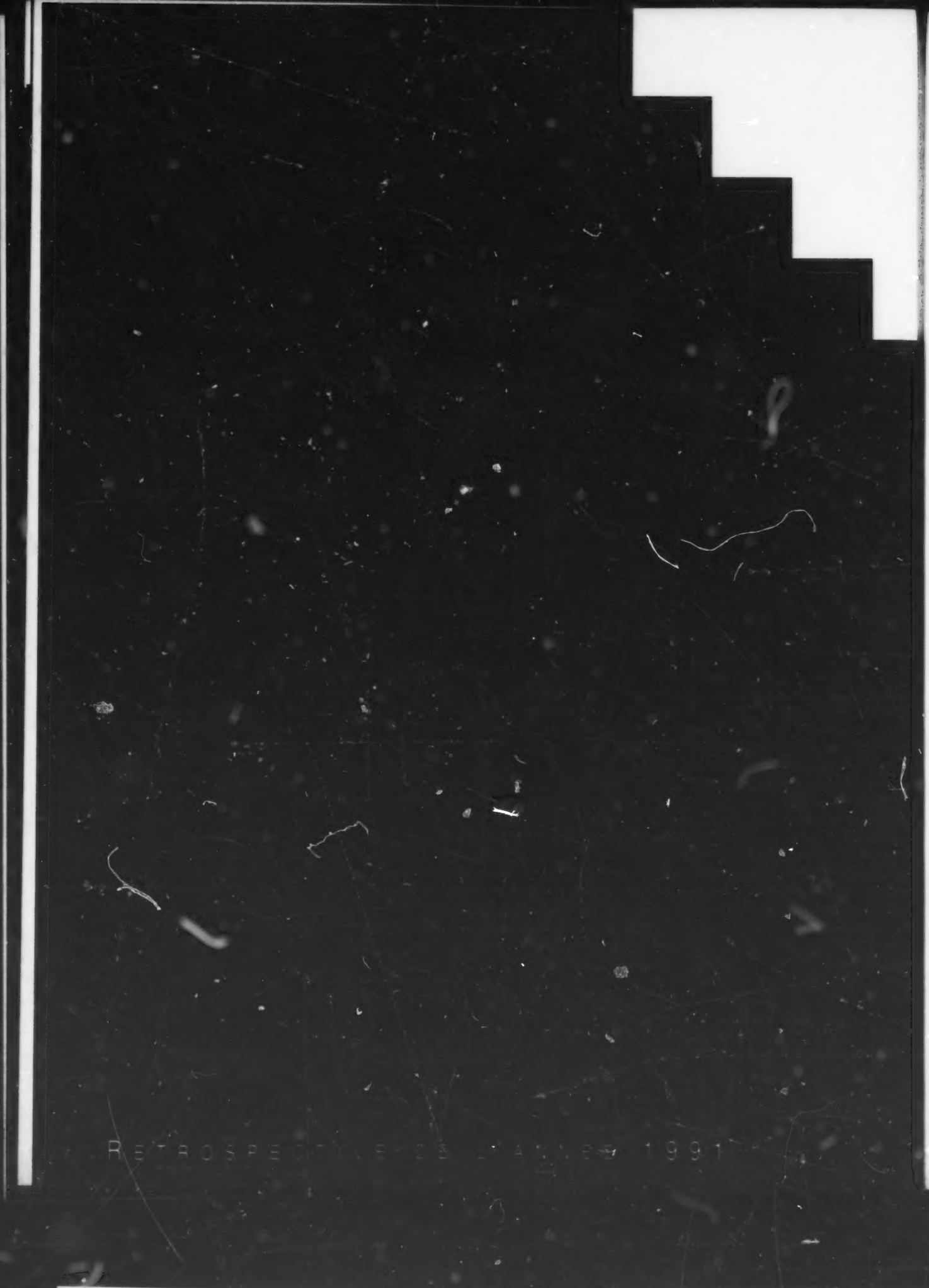
La Commission :

- adoptera une approche ciblée tant pour le recrutement général que pour les programmes spéciaux de recrutement;
- révisera son approche à la délégation de ses pouvoirs de dotation aux ministères, en mettant en évidence ses valeurs et ses principes, afin que les gestionnaires partagent un sentiment d'appartenance face au principe du mérite;
- énoncera clairement ses attentes lorsqu'elle déléguera ses pouvoirs et expliquera les conséquences de toute dérogation à celles-ci;
- fournira de la formation linguistique à l'appui du mérite dans le processus de dotation;
- utilisera la formation pour influer sur les attitudes, la culture et la qualité de la fonction publique;
- encouragera l'évolution des fonctions liées aux appels et aux enquêtes ainsi qu'à la vérification et à la revue vers un rôle d'expertise et d'aide auprès des ministères et des fonctionnaires;
- assumera un rôle de leadership, dans les limites de son mandat, en ce qui a trait entre autres à l'impartialité politique et à la main-d'oeuvre diversifiée.

Tant dans son énoncé de mission que dans son orientation stratégique, la Commission met l'accent sur le mérite. En consacrant un chapitre entier au principe du mérite, elle entend ainsi confirmer sa détermination face à cette question et prendre les mesures qui s'imposent afin d'en assurer, avec tous ses partenaires en ressources humaines, le respect intégral. L'une de ces mesures est justement l'examen de sa façon d'aborder la délégation, qui est présentement en cours et qui mettra l'accent sur l'imputabilité et les valeurs. En somme, le chapitre *Réaffirmation du principe du mérite* fait connaître ce qu'est le mot d'ordre de la Commission en ce domaine.

Notre regard sur l'avenir ne peut ou ne doit pas faire abstraction de l'éventualité où la *Loi sur la réforme de la fonction publique* (projet de loi C-26) serait adoptée par le Parlement. Par conséquent, la Commission doit poursuivre l'élaboration de travaux préparatoires à la mise en oeuvre d'un tel changement législatif.

Que la *Loi* existante soit modifiée ou non, la Commission a l'intention de relever les défis et de procéder aux changements et aux améliorations qui découlent des quatre volets de son orientation stratégique. Ainsi, la fonction publique dans son ensemble, devrait pouvoir attirer et garder du personnel de qualité, fonctionner de façon toujours plus efficace et plus rationnelle et -- ce qui est le plus important -- fournir un service sans cesse meilleur à la population du Canada.


RETROSPECTIVE 1991

RÉTROSPECTIVE DE L'ANNÉE 1991

Au cours de l'année 1991, la Commission a amélioré l'exécution de ses programmes. Dans le contexte des restrictions budgétaires et du renouvellement de la fonction publique, elle a fait un examen de ses politiques et de ses programmes et, au besoin, elle les a modifiés conformément aux principes de la délégation et de la prestation d'un service de qualité. Les faits saillants associés à certaines des réalisations de la Commission pendant l'année écoulée sont exposés dans les pages qui suivent.

Le recrutement

L'efficacité de la fonction publique dans l'avenir dépendra, en grande partie, de la qualité des postulants qu'elle saura attirer. À titre d'organisme central responsable du recrutement, la Commission est à l'affût d'une approche créative, souple, dynamique et systématique par rapport au recrutement.

En 1991, la Commission a mis en oeuvre de nouveaux mécanismes et amélioré ceux qui étaient déjà en place, afin que la fonction publique soit considérée comme un employeur de premier ordre, recrutant des personnes très compétentes et représentatives de la société canadienne. Les exemples qui suivent montrent les efforts que déploie la Commission pour viser, attirer et conserver la population voulue.

Programme de stagiaires en gestion

Le Programme de stagiaires en gestion est une initiative de recrutement externe lancée à la fin de 1990 pour enrichir la fonction publique. Conçu pour attirer les personnes ayant un diplôme de maîtrise, le programme a permis d'obtenir 1 291 candidatures sur les campus au Canada. À la suite du processus de sélection, 97 candidats ont été acceptés, parmi lesquels on compte 45 femmes, 14 membres des groupes de minorités visibles, 3 autochtones et 5 personnes handicapées.

En janvier 1991, on a élaboré et mis en oeuvre une composante de recrutement interne afin que les fonctionnaires fédéraux aient accès à ce programme de perfectionnement. Après une sélection préliminaire effectuée par les ministères, 103 candidats ont obtenu une entrevue. Le processus de sélection, qui faisait appel aux mêmes techniques d'évaluation que pour la campagne de recrutement externe, a permis de retenir 25 candidatures provenant de 14 ministères. Parmi ces personnes, 17 sont des femmes, 3 sont membres de groupes de minorités visibles et 2 sont des autochtones.

Au cours de la première année de fonctionnement du programme, 122 personnes possédant des aptitudes manifestes en gestion ont été acceptées et travaillent maintenant dans 33 ministères et organismes.

Programme de recrutement postsecondaire

En 1991, une nouvelle campagne annuelle de recrutement universitaire plus contemporaine a été lancée dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire. Son nouveau slogan, *À la mesure de vos aspirations*, servait de point de départ à une stratégie de marketing améliorée faisant ressortir les avantages et les défis que comporte une carrière dans la fonction publique pour des diplômés universitaires compétents.

À la suite de cette campagne, environ 7 500 personnes ont présenté des demandes relativement à 275 emplois, notamment pour des postes de vérificateurs, d'analystes de systèmes informatiques, d'économistes, d'agents financiers, d'agents du personnel et d'agents de comité sénatorial.

Dans le but de véhiculer un message cohérent au marché universitaire, la Commission a encouragé la collaboration entres les ministères à qui le pouvoir de recrutement externe a été délégué afin de maximiser leurs efforts de recrutement. Par voie de conséquence, des représentants de ces ministères et des coordonnateurs du recrutement postsecondaire et des programmes d'équité en matière d'emploi ont participé ensemble à des journées d'orientation organisées par les associations étudiantes.

À l'intention des personnes handicapées, la trousse d'information sur le recrutement postsecondaire, l'Examen de sélection d'agent au

niveau d'entrée (SANE) et le document qui s'y rapporte ont été mis sur disquette pour l'impression en braille ou en gros caractères ou encore pour l'utilisation avec un synthétiseur vocal. En outre, dans le cadre d'un projet pilote, des dépliants publicitaires ont été déposés dans les autobus du réseau de transport en commun accessibles aux personnes handicapées dans la région de la Capitale nationale.

Programme de formation accélérée pour les économistes

Une quatrième campagne réussie de recrutement de diplômés de maîtrise en économique ou en administration publique se termine dans le cadre du Programme de formation accélérée pour les économistes. Les participants au programme reçoivent une formation en cours d'emploi dans des ministères et organismes à vocation économique ou responsables de l'élaboration des politiques de l'État. Au printemps de 1991, huit personnes talentueuses ont été embauchées. Elles s'ajoutaient aux sept autres participants, qui en sont à leur deuxième année de ce programme d'une durée de deux ans.

Programme d'enseignement coopératif (CO-OP)

Les étudiants inscrits au Programme d'enseignement coopératif font alterner, tous les quatre mois, leurs études et des affectations professionnelles. Ils sont ainsi en mesure d'enrichir leurs connaissances théoriques par une expérience professionnelle pratique.

Les étudiants qui participent à ce programme constituent une excellente réserve de nouveaux candidats éventuels. En 1991, 4 892 étudiants ont pu acquérir une expérience pratique de travail dans la fonction publique fédérale. Afin d'explorer de nouvelles possibilités de recrutement des jeunes diplômés, la Commission a entrepris un examen en profondeur du programme et une formule améliorée sera mise en oeuvre en 1992.

Recrutement dans les catégories du soutien administratif et de l'exploitation

Au cours de l'année, la Commission a décidé de s'approprier la responsabilité du recrutement et de la présentation de candidats pour les catégories du soutien administratif et de l'exploitation. Ce pouvoir avait été délégué à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) en 1967.

À l'appui de cette décision, la Commission de la fonction publique a élaboré un plan de mise en oeuvre, établi des normes de service et un réseau de communication et conçu une stratégie pour faire face à l'augmentation de la charge de travail. En outre, des projets pilotes ont été lancés à Calgary et à Edmonton.

Le 1er avril 1992, la Commission s'est chargée du recrutement et de la présentation des candidats de la catégorie du soutien administratif aux endroits où elle a des bureaux, ainsi que de la catégorie de l'exploitation dans la région de la Capitale nationale et au Yukon. De concert avec la CEIC et les ministères, la Commission élabore une stratégie à long terme pour fournir des services dans ces catégories dans tout le Canada.

La dotation par délégation

Avec le temps, la Commission a délégué aux administrateurs généraux le pouvoir de faire des nominations au sein de la fonction publique. Ce pouvoir est régi en vertu d'instruments de délégation confiés aux ministères lorsque le pouvoir leur est délégué.

En 1991, de nouveaux instruments de délégation ont été établis pour Multiculturalisme et Citoyenneté et pour le Bureau de la coordonnatrice, Situation de la femme. Les instruments de délégation de trois autres ministères -- Pêches et Océans, Approvisionnements et Services et Transports Canada -- ont été modifiés afin d'autoriser des nominations sans concours (des promotions) aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* dans le cadre de certains programmes d'avancement professionnel. De plus, l'instrument de délégation de Transports Canada a été modifié afin d'autoriser le recrutement externe pour doter des postes d'entretien d'aéronefs.

En juin 1991, le pouvoir de nommer des personnes à des postes supérieurs dans la catégorie scientifique et professionnelle, la catégorie de l'administration et du service extérieur et la catégorie technique a été délégué à tous les ministères qui détenaient déjà le pouvoir de dotation par délégation.

La Commission est d'avis que les ministères et les gestionnaires doivent pouvoir compter sur un appui considérable pour être en mesure d'exercer efficacement leur pouvoir de délégation. Les nombreuses réunions de consultation et initiatives de formation que la Commission a mises en oeuvre reflètent cet engagement à consulter la clientèle et à collaborer avec elle.

En 1991, la Commission a organisé, conjointement avec les chefs ministériels de la dotation, une série de séminaires de perfectionnement mensuels intitulés *Perspectives en dotation*. Plus de 1 000 participants ont assisté à la première série de ces séminaires, qui visaient à améliorer les compétences en dotation des participants au moyen de discussions sur la dotation et les tendances et perspectives dans ce domaine. Le succès de cette initiative a suscité la mise en oeuvre d'une deuxième série de séminaires, au cours desquels les chefs de la dotation ont joué un rôle plus important quant à l'organisation et à l'administration.

La Commission a aussi élaboré un atelier sur les méthodes d'évaluation, d'une durée de trois jours, afin de fournir des connaissances de base sur les techniques d'évaluation aux cadres hiérarchiques et aux superviseurs et de leur donner des conseils pratiques quant à l'élaboration et à l'utilisation de ces techniques. Cet atelier, qui a été élaboré à partir d'un cours conçu à l'origine par Emploi et Immigration Canada, a été offert à 1 200 personnes provenant de 59 ministères.

L'*Exercice de simulation : conseiller en ressources humaines*, qui a été offert en avril 1991 pour la sélection des conseillers en ressources humaines au niveau d'entrée, a été conçu par la Commission et des représentants ministériels. Cette simulation permet d'évaluer les compétences et les qualités personnelles qui sont nécessaires pour être un conseiller en ressources humaines efficace. L'exercice est axé sur les compétences en consultation, notamment la vocation de prestation de services, l'initiative, l'analyse et le jugement et les relations interpersonnelles, plutôt que sur les connaissances précises dans le domaine des ressources humaines.

En plus des consultations courantes relatives aux questions opérationnelles, la Commission organise régulièrement des réunions officielles avec des porte-parole des ministères en matière de dotation. Le but est de partager de l'information ou d'obtenir leur opinion au sujet de la formulation de la politique relative à la dotation et de son application générale. En 1991, 12 réunions de consultation officielles ont été tenues (entre autres un atelier spécial de deux jours pour aider à se préparer à des changements éventuels découlant de la réforme législative de la fonction publique). De plus, un atelier de perfectionnement annuel de trois jours à l'intention du personnel chargé de la dotation a été organisé en collaboration avec les chefs ministériels de la dotation.

La catégorie de la gestion

Au cours de l'année 1991, un certain nombre d'événements importants ont eu une incidence sur l'effectif dans la catégorie de la gestion et sur les programmes et les services de la Commission touchant les cadres supérieurs. Le nombre de niveaux de gestion supérieure dans les ministères a été réduit de telle sorte que le nombre de rapports hiérarchiques sous le niveau de sous-ministre ne dépasse pas trois. Comme il avait été annoncé dans le budget fédéral de février 1991, l'effectif de cette catégorie connaîtra une diminution de 10 % (ou 475 cadres supérieurs) d'ici 1993. En outre, à compter de janvier 1992, le groupe SM a été intégré au niveau EX-1 et la catégorie de la gestion est devenue le *groupe de la direction*.

Initiatives

Service de placement prioritaire

Une initiative importante de la Direction générale des programmes des cadres de direction - le Service de placement prioritaire - fait suite à la réduction de l'effectif dans la catégorie de la gestion annoncée dans le budget fédéral. Le Service de placement prioritaire a été établi pour aider les ministères à atteindre leurs objectifs de réduction des effectifs fixés pour 1993 et permettre aux membres de la catégorie qui jouissent d'une priorité légale ou administrative de trouver d'autres perspectives d'emploi. Divers services sont offerts aux gestionnaires touchés : évaluation de leurs compétences et de leur expérience en regard du marché de l'emploi actuel; présentation au Service d'évaluation et d'orientation professionnelle de la Commission; conseils sur les méthodes et les stratégies de recherche d'emploi; assistance pour la rédaction du curriculum vitae, la constitution de réseaux et les techniques d'entrevue; marketing actif auprès des gestionnaires et des ministères employeurs; présentation à des postes et rétroaction quant aux entrevues afférentes.

Au 31 décembre 1991, 342 membres de l'effectif dans la catégorie de la gestion avaient été dirigés par leur ministère vers le Service de placement prioritaire : 158 (46 %) des employés avaient été placés. Des 342 employés dirigés vers le service, plus de la moitié (65 %) occupaient des postes de niveau SM; 17 % étaient des femmes, 1 % étaient des autochtones, 1 % étaient des personnes handicapées et 1 % étaient des membres des groupes de minorités visibles.

Approche améliorée en matière de sélection

Afin d'assurer une plus grande objectivité de la dotation dans la catégorie de la gestion et de satisfaire au besoin de techniques d'évaluation plus variées et plus perfectionnées, la Commission a adopté une approche améliorée pour la sélection des candidats au niveau d'entrée dans la catégorie de la gestion. Il s'agit de s'assurer que, dans le profil de sélection pour le poste, on accorde une importance suffisante aux compétences et aux aptitudes en gestion, en plus des compétences techniques. Le gestionnaire et l'agent de ressourcement utiliseront le *Profil des leaders et des gestionnaires de la fonction publique* pour définir explicitement les compétences et les aptitudes en gestion qui devraient être intégrées au profil de sélection.

Un centre d'évaluation des nominations de cadres a été conçu spécifiquement pour aider les gestionnaires à évaluer d'importants aspects du *Profil des leaders et des gestionnaires de la fonction publique*. Le centre d'évaluation fera partie intégrante de chaque stratégie d'évaluation établie pour tous les postes au niveau d'entrée. Ce centre, qui dirigera une série d'exercices de simulation d'une journée, ouvrira ses portes en mai 1992.

Nomination à un niveau déterminé

Le groupe de travail de Fonction publique 2000 sur la catégorie de la gestion a recommandé que l'on mette en place un système de nomination à un niveau déterminé dans la catégorie de la gestion. À l'origine, cette recommandation devait s'appliquer à tous les niveaux de gestion, mais il a été décidé par la suite qu'elle ne serait d'abord adoptée que pour les deux niveaux les plus élevés au rang de sous-ministre adjoint (SMA). Après avoir consulté les administrateurs généraux en 1991, la Commission a élaboré un modèle de nomination à un niveau déterminé. Selon le système s'appliquant au niveau de SMA, la première étape de la dotation des postes à ce niveau nécessitera un réaffectation ou une mutation

soigneusement planifiée des personnes se trouvant déjà au niveau EX-4 ou EX-5. S'il n'y a aucune candidature adéquate, l'étape suivante consistera à lancer un concours général et à appliquer des critères de promotion d'ensemble à toutes les promotions aux postes de SMA. L'approche relative à la nomination à un niveau déterminé sera mise en oeuvre au printemps 1992.

Service d'évaluation et d'orientation professionnelle

En 1990, la Commission a lancé un projet pilote, le Service d'évaluation et d'orientation professionnelle, dans le but d'offrir aux membres de la catégorie de la gestion des services axés sur la carrière. En 1991, ce service est devenu une activité permanente fonctionnant selon le principe du recouvrement des coûts. Au total, 225 cadres ont eu recours à ce service. Une majorité d'entre eux (65 %) ont opté pour les instruments de diagnostic offerts et ont reçu une rétroaction d'un psychologue. Ces instruments sont conçus pour aider les cadres à mieux connaître leurs points forts, leurs faiblesses, leurs particularités et leurs intérêts. Dans de nombreux cas, les clients ont aussi rencontré un conseiller, soit un cadre ayant une vaste expérience de la fonction publique, afin de discuter de questions particulières liées à la carrière. Selon les résultats des évaluations du service et de ses composantes par les clients, le taux de satisfaction est élevé.

Programmes d'échanges et de perfectionnement

Pendant l'année 1991, les ministères ont continué de compter sur les programmes d'échanges et de perfectionnement, notamment le Programme d'échanges de cadres de direction entre les milieux d'affaires et l'administration fédérale, le programme Échanges Canada, le programme Cours et affectations de perfectionnement et le Bureau de présentation et d'orientation professionnelle des femmes, pour offrir des perspectives de carrière à leur effectif dans la catégorie de la gestion de même qu'à la relève.

Depuis son lancement en 1987, le Programme d'échanges de cadres de direction entre les milieux d'affaires et l'administration fédérale a permis d'organiser 71 échanges de cadres : 48 du milieu des affaires vers l'administration publique; 23 de la fonction publique fédérale vers le milieu des affaires. Parmi ce nombre, 28 affectations étaient toujours en cours au 31 décembre 1991, dont 19 dans l'administration publique et 9 dans le milieu des affaires. Au total, 43 affectations ont déjà pris fin.

Au 31 décembre 1991, 284 affectations dans le cadre du programme Échanges Canada étaient en cours, soit une diminution de 6 % par rapport à 1990. De ce nombre, 145 touchaient des personnes de l'extérieur de la fonction publique et 139, des fonctionnaires fédéraux. Le nombre total de postulants et de demandes d'affectations présentées par des organismes a diminué. Il est passé de 370 en 1990 à 332 en 1991. En 1991, 39 nouveaux participants, dont 19 femmes, se sont inscrits au programme Cours et affectations de perfectionnement (CAP), qui possède des bureaux dans la région de la Capitale nationale ainsi que dans la région de l'Alberta à Edmonton. Cela portait à 196, dont 105 étaient des femmes, le nombre de participants actifs à la fin de l'année. Au cours de la même période, 47 participants ont quitté le programme et 7 d'entre eux ont obtenu des nominations dans le groupe de la gestion supérieure (SM).

Depuis que le Bureau de présentation et d'orientation professionnelle des femmes a été constitué en 1983 afin d'accroître la représentation des femmes aux postes de gestion dans la fonction publique, des progrès constants ont été réalisés. De 1983 à 1991, la représentation des femmes aux postes de gestion a augmenté. Elle est passée de 5,9 % à 16,1 %.

Le Bureau, dans le cadre d'une initiative spéciale et dans le but d'appuyer les autres groupes cibles, a concentré ses efforts en vue d'entrer en relation avec les femmes qui sont doublement désavantagées et qui occupent des emplois non traditionnels.

Profil de l'effectif

À la fin de 1991, il y avait 4 313 fonctionnaires dans la catégorie de la gestion, soit une diminution de 9,7 % par rapport à l'effectif de 1990, qui était de 4 775. On comptait 696 femmes dans la catégorie (730 en 1990), soit 16,1 % de tous les membres. Il s'agit d'une augmentation de leur représentation de 0,8 % par rapport à 1990.

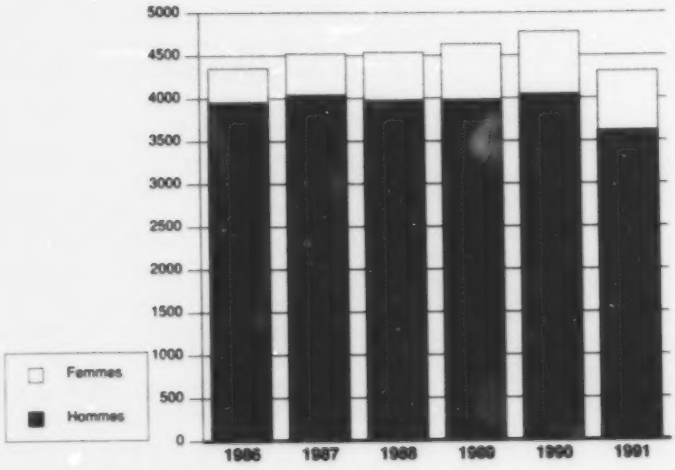
Le nombre d'autochtones est demeuré stable en 1991, soit 45. Le nombre de personnes handicapées a diminué : de 91 en 1990, il est passé à 85 en 1991, tout comme le nombre de membres des groupes de minorités visibles, qui est passé de 100 à 87. Cependant, en raison de la diminution de l'effectif de la catégorie, le taux de représentation des autochtones s'est accru et est passé de 0,9 % en 1990 à 1,0 % en 1991 et celui des personnes handicapées est passé de 1,9 % à 2,0 %.Le taux de représentation des membres des groupes de minorités visibles est passé de 2,1 % en 1990 à 2,0 % en 1991.

Le nombre des francophones dans la catégorie de la gestion a diminué, passant de 1 086 en 1990 à 1 000 en 1991. Toutefois, en raison de la réduction globale de l'effectif dans cette catégorie, leur représentation s'est accrue, passant de 22,7 % en 1990 à 23,2 % en 1991.

Nominations

En 1991, 1 152 nominations ont été faites à des postes de la catégorie de la gestion et au sein de celle-ci. De ce nombre, 205 personnes étaient nommées dans la catégorie pour la première fois : 168 (ou 81,9 %) faisaient déjà partie de la fonction publique fédérale et 37 (18,1 %) provenaient de l'extérieur. Le déploiement -- nomination interne n'entraînant aucun changement de classification -- a représenté 56,6 % des 947 nominations effectuées au sein de la catégorie.

A Effectif de la catégorie de la gestion selon le sexe

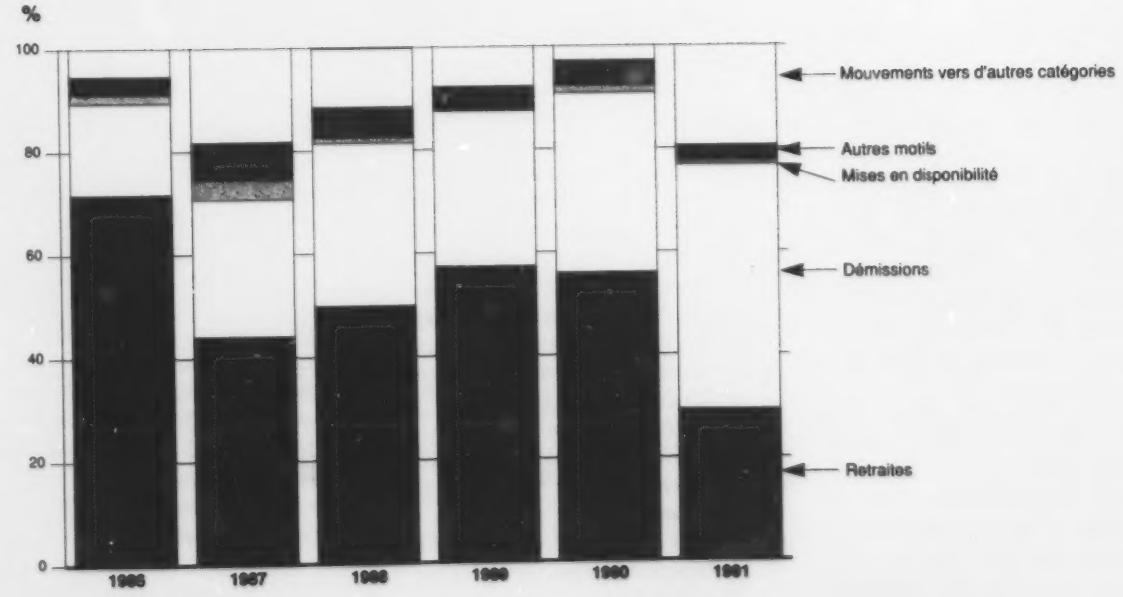


La mobilité interministérielle est demeurée relativement stable. Si l'on exclut les 37 personnes qui provenaient de l'extérieur de la fonction publique, 88,6 % de toutes les nominations ont eu lieu à l'intérieur du même ministère. La mobilité interministérielle est davantage utilisée dans le cas des déploiements (13,8 %) que dans celui des promotions (8,0 %).

Départs

En 1991, il y a eu 589 départs -- 543 hommes et 46 femmes -- de la catégorie de la gestion. La majorité des départs sont dus soit à la retraite (29,2 %), soit à la démission (47,5 %). Le taux de départ a augmenté en 1991 par rapport à l'année précédente, passant de 5,1 par 100 fonctionnaires en 1990 à 12,3 en 1991.

B Départs dans la catégorie de la gestion



L'équité en matière d'emploi

Afin d'appuyer les objectifs d'équité en matière d'emploi du gouvernement, la Commission a entrepris un certain nombre d'initiatives touchant le marketing et l'information à ce sujet. À titre d'exemple, une campagne nationale de recrutement à plusieurs volets a été élaborée et mise en oeuvre dans le but d'attirer dans la fonction publique des personnes handicapées compétentes. Les points saillants de cette campagne comprenaient de la publicité dans des revues qui rejoignent le public cible des personnes handicapées; un publipostage sur le recrutement postsecondaire et le Programme de stagiaires en gestion destiné à 350 universités et organismes de réadaptation; l'utilisation de moyens de diffusion de rechange, notamment VoicePrint et DISC (les Services d'information pour les personnes handicapées du Canada); enfin, la distribution de petites affiches publicitaires dans les véhicules des services de transports adaptés qu'empruntent les personnes handicapées.

La Commission a mis au point des produits promotionnels pour les activités de recrutement et de prérecrutement montrant des femmes qui occupent des emplois non traditionnels, des autochtones et des personnes handicapées. Au cours de l'année 1991, 127 000 affiches, calendriers et signets ont été distribués dans les écoles secondaires, les collèges et les universités et à l'occasion de colloques d'orientation professionnelle, de conférences et d'autres événements du même genre.

Comme nous l'avions annoncé dans le rapport annuel de 1990, la Commission est en train d'élaborer une stratégie de formation axée sur la diversité et destinée à faire acquérir aux gestionnaires et aux fonctionnaires de la fonction publique les compétences nécessaires pour gérer un effectif pluraliste et travailler avec lui -- les compétences permettant de tenir compte des différences, de traiter tous les employés avec respect et impartialité et de donner l'exemple. Dans le cadre de la première phase de cette stratégie axée sur la diversité, deux études ont été menées à bien en 1991. La première, un examen de l'état de la situation, a consisté à analyser 104 cours de formation offerts en Amérique du Nord et à en établir le profil pour déterminer s'ils conviennent au contexte de la fonction publique canadienne. La seconde, une définition et analyse des besoins, a permis de confirmer qu'une sensibilisation à la diversité est nécessaire et que chaque niveau de gestion a des besoins en formation comparables. Afin de répondre à ces besoins, la Commission étudie actuellement divers instruments de sensibilisation à la diversité.

En outre, afin d'aider ses coordonnateurs régionaux à déterminer et à choisir la formation spécialisée dont ils avaient besoin dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, la Commission a élaboré un cadre général de formation. D'autres ministères ont par la suite adapté ce cadre de formation pour leurs coordonnateurs.

En 1991, de nombreuses séances de formation et d'information ont été offertes à des représentants de diverses associations du milieu, notamment le *Council of Black Organizations*, l'Institut national canadien pour les aveugles, le *Vocational Rehabilitation Centre* et les *Native Employment Services of Alberta*.

Au cours de l'année 1991, la Commission a continué de promouvoir divers ateliers et séances de sensibilisation interculturelle et de fournir de l'aide et des conseils aux ministères quant à certaines questions relatives aux membres des groupes désignés. En outre, la Commission a été invitée à faire des présentations devant les groupes suivants : *South African Conference on Affirmative Action in Shaping a New South Africa, Institute of International Research, Ottawa Black Committee*, Conférence fédérale-provinciale sur les ressources humaines et le perfectionnement, École de la GRC de Régina, *Montreal Union United Church* et *Toronto Visible Minority Community*.

Les femmes

À la fin de 1991, il y avait 98 582 femmes dans la fonction publique, soit 45,2 % de l'effectif, une augmentation de la représentation de 0,8 % par rapport à 1990.

On comptait 696 femmes dans la catégorie de la gestion, soit 16,1 % de tous les membres, une augmentation de 0,8 % depuis 1990.

La représentation des femmes dans les catégories d'agents a été de 34,7 % en 1991, une augmentation de 1,6 % par rapport à 1990. Les femmes représentaient 39,7 % des nominations externes dans les catégories d'agents. De plus, elles représentaient 44,2 % de toutes les nominations internes aux catégories d'agents. Elles représentaient aussi 44,9 % des promotions et 41,1 % des mutations dans ces catégories. En 1991, comme en 1990, 43,8 % de toutes les personnes recrutées à des postes d'agent dans les universités étaient des femmes. Leur représentation dans la catégorie de l'administration et du service extérieur a augmenté de 1,7 % en 1991, passant ainsi à 45,7 %.

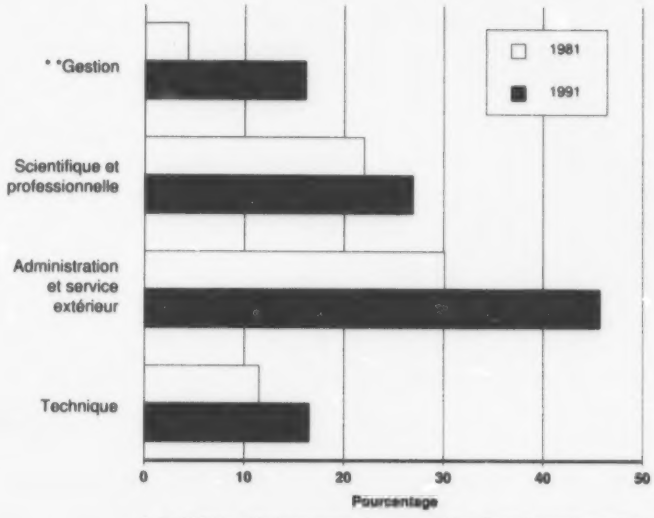
À la fin de 1991, les femmes constituaient 83,5 % de la catégorie du soutien administratif.

Les programmes de mesures spéciales

Le Programme ACCÈS

Ce programme offre de la formation en cours d'emploi aux personnes handicapées qui n'ont pas suffisamment d'expérience de travail afin de les aider à concourir sur un pied d'égalité avec les autres candidats à des postes de la fonction publique. Des 138 nouveaux participants au programme en 1991, 58 étaient du niveau d'agent. Des nouveaux participants, 42 % étaient des femmes. Parmi les nouveaux participants, 26,1 % ont été nommés pour une durée indéterminée. Depuis sa mise sur pied en 1983, 1 374 personnes y ont participé. Des 1 194 participants ayant terminé le programme jusqu'à maintenant, 851 (71,3 %) sont demeurés dans la fonction publique.

C Représentation des femmes selon les catégories d'agents*



* Ce tableau ne tient pas compte du personnel de la Société canadienne des postes.
** En 1981, on parlait de la catégorie Haute direction.

Le Programme d'emploi pour les membres des groupes de minorités visibles

Le Programme d'emploi pour les membres des groupes de minorités visibles offre aux ministères des ressources pour les inciter à recruter des membres des groupes de minorités visibles de l'extérieur de la fonction publique. Les candidats qui ne répondent pas aux exigences d'un poste donné peuvent également recevoir une formation en cours d'emploi. En 1991, 126 personnes, dont 52,4 % étaient des femmes, ont été nommées à la fonction publique en vertu de ce programme. Des 563 participants au programme depuis sa création en 1986, 439 personnes l'ont terminé et, de ce nombre, 301 ont été nommées à des postes pour une durée indéterminée, dont 83,4 % au niveau d'agent.

Le Programme des carrières du Grand Nord

Le Programme des carrières du Grand Nord a pour objet d'accroître la représentation des autochtones au sein des ministères et organismes fédéraux au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Le programme combine un ensemble de possibilités de formation en cours d'emploi et de cours dans des ministères fédéraux. En 1991, 59 autochtones, dont 28 femmes, ont participé au programme et 59 ont terminé leur affectation. Depuis 1983, 432 personnes y ont participé.

Le Programme national de perfectionnement des autochtones

Le Programme national de perfectionnement des autochtones offre aux participants des possibilités de formation et de perfectionnement professionnel dans des ministères fédéraux. En 1991, 192 personnes, dont 107 femmes, se sont inscrites au programme et 29 ministères y ont participé. Au total, 153 personnes l'ont terminé au cours de l'année, ce qui porte le total pour huit ans à 687.

OPTION :
Le Programme des emplois non traditionnels pour les femmes

OPTION offre des ressources pour faciliter la formation en cours d'emploi, l'expérience de travail et le perfectionnement professionnel. Le programme vise également à accroître le nombre de femmes à tous les niveaux dans les emplois non traditionnels à la fonction publique fédérale. Par emploi non traditionnel, le Secrétariat du Conseil du Trésor entend un emploi de la fonction publique pour lequel la représentation des femmes est actuellement inférieure à 30 % et pour lequel la disponibilité de celles-ci dans la population active est inférieure à 30 %.

En 1991, 38 groupes et sous-groupes d'emploi non traditionnels ont été recensés dans la fonction publique, notamment : officiers de navires, architectes et urbanistes, photographes, gardiens de phare et météorologues. Au cours de l'année 1991, 98 femmes ont été nommées à des postes non traditionnels dans 16 ministères.

Le réaménagement de l'effectif

Le succès du programme quinquennal de réaménagement de l'effectif (mai 1985 à mars 1991) est le reflet des efforts déployés pour assurer une gestion efficace des ressources humaines dans la fonction publique fédérale. Des 26 658 fonctionnaires qui ont été touchés depuis le début du programme, seulement 1 277 (ou 4,8 %) ont été mis en disponibilité et 1 188 d'entre eux ne bénéficient plus d'une priorité de renomination. Au 31 décembre 1991, seulement 247 fonctionnaires avaient encore besoin de l'aide de la Commission en vue d'un placement.

Depuis la fin du programme quinquennal, 8 784 fonctionnaires de plus ont été déclarés excédentaires et ont été inscrits au Système d'administration des priorités de la Commission.

Le 15 décembre 1991, une nouvelle directive sur le réaménagement des effectifs, émise par le Conseil du Trésor et approuvée par le Conseil national mixte, a permis de définir les secteurs de responsabilité des diverses parties et les avantages prévus pour les fonctionnaires touchés par le programme de réaménagement de l'effectif, notamment une politique garantissant une offre d'emploi raisonnable.

D Réaménagement de l'effectif et catégorie professionnelle

Situation, au 31 décembre 1991, des fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée et directement touchés par le réaménagement de l'effectif annoncé dans le budget de mai 1985, selon la catégorie professionnelle

	Gestion	Scientifique et professionnelle
Fonctionnaires déclarés touchés par les ministères	**226**	**2 581**
moins :		
Fonctionnaires déjà placés par le ministère d'origine	91	494
Fonctionnaires qui seront placés par le ministère d'origine	5	25
Fonctionnaires déjà placés ou qui le seront à la suite de la privatisation ou du transfert d'une fonction	0	286
Fonctionnaires n'ayant pas besoin d'aide pour les raisons suivantes : retraite planifiée, désintérêt à l'égard de l'emploi dans la fonction publique, démission ou retraite	60	765
Fonctionnaires placés par la Commission	51	774
Total	**207**	**2 344**
Fonctionnaires ayant besoin de l'aide de la Commission :	**10**	**20**
Non encore déclarés excédentaires	1	0
Excédentaires	7	15
Mis en disponibilité	2	5
Dont la période donnant droit à une priorité a expiré	**9**	**217**

suite du relevé D

Administration et service extérieur	Technique	Soutien administratif	Exploitation	Total
8 081	**1 720**	**8 501**	**5 547**	**26 658**
2 755	399	3 091	1 644	**8 474**
68	18	145	11	**274**
73	78	148	516	**1 101**
2 461	587	2 202	1 544	**7 619**
2 444	528	2 579	1 379	**7 755**
7 801	**1 610**	**8 165**	**5 094**	**25 223**
56	**23**	**65**	**73**	**247**
1	0	0	1	**3**
41	20	35	37	**155**
14	3	30	35	**89**
224	**87**	**271**	**380**	**1 188**

E Bénéficiaires de priorité

Fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée ayant droit à un statut prioritaire[a]

Raison	Nombre de fonctionnaires		Total
	Disponibles	Non disponibles[b]	
Congés : retour/remplacement	442	54	**496**
Personnel de ministre	16	3	**19**
Mises en disponibilité[c]			
• réorganisation	212	64	**276**
• privatisation	49	40	**89**
• décentralisation	0	0	**0**
Fonctionnaires excédentaires[d]			
• réorganisation	4 564	1 340	**5 904**
• privatisation	457	871	**1 328**
• décentralisation	47	9	**56**
Formation linguistique non réussie	20	5	**25**
Réintégration	245	13	**258**
Réinstallation du conjoint	444	43	**487**
Total	**6 496**	**2 442**	**8 938**

a Le tableau indique le nombre de fonctionnaires ayant bénéficié d'un statut prioritaire en 1991, quelle que soit la date à laquelle ce droit leur a été accordé. En 1991, 6 496 fonctionnaires ont exercé leur droit de priorité.

b Avaient droit à un statut prioritaire mais ne l'ont pas exercé.

c Des 365 personnes mises en disponibilité, 89 ont reçu une offre d'emploi à la suite d'une privatisation et 58 des autres personnes disponibles ont demandé à être mises en disponibilité avant la date prévue.

d De plus, 206 fonctionnaires qui avaient été déclarés excédentaires en 1991 ont été mis en disponibilité. Ceux-ci sont inclus dans les statistiques sur les mises en disponibilité.

Le projet de système de dotation intégré

En 1991, la Commission a entrepris le renouvellement de ses systèmes opérationnels et de ses systèmes d'information à l'appui de ses responsabilités en tant qu'organisme central de dotation. Le projet de système de dotation intégré, qui se poursuivra jusqu'en mars 1995, vise à remplacer ou à améliorer plus de 30 systèmes automatisés existants et à mettre en place des techniques modernes de manière à mieux répondre aux besoins opérationnels courants des fonctionnaires de la Commission de la fonction publique et de leur clientèle.

Les premières priorités établies quant à la mise au point de nouveaux systèmes comprennent l'intégration de divers répertoires, tels que des postulants de l'extérieur et des bénéficiaires de priorité. Une importance égale est accordée au renouvellement des systèmes d'information à l'appui des responsabilités confiées à la Commission par le Parlement.

En plus de l'amélioration des systèmes actuels, le projet a pour deuxième objectif de rendre la Commission mieux à même de partager l'information tant à l'interne qu'avec ses nombreux clients et partenaires en matière de gestion du personnel de la fonction publique. À cette fin, le projet vise à mettre en place des bases de données intégrées répondant au plus grand nombre possible de besoins de données et d'information.

Accès des ministères au Répertoire national des candidats

En mars 1991, la Commission a lancé un projet pilote pour fournir à trois ministères -- Transports Canada, Service correctionnel Canada et Statistique Canada -- un accès direct au Répertoire national des candidats. Le projet permettra de concevoir, de mettre à l'essai et de perfectionner l'accès électronique aux nombreux systèmes d'information de la Commission à l'intention des ministères clients. L'objet principal de ce projet pilote est la réduction de la paperasse et ce, à l'avantage aussi bien des clients que de la Commission.

Des mécanismes pour assurer l'équilibre

La vérification et la revue

La Direction générale de la vérification et de la revue effectue tant des vérifications externes périodiques de la dotation ministérielle que des revues dans l'ensemble du service en rapport avec des méthodes de dotation particulières ou des thèmes actuels.

Vérifications externes

La Commission mène des vérifications externes périodiques afin d'évaluer le système de dotation, sa gestion et ses contrôles administratifs, de même que l'exercice des pouvoirs de dotation qu'elle délègue aux ministères et aux organismes fédéraux. Ces vérifications visent aussi à évaluer comment les ministères et les organismes administrent certains aspects de leurs services du personnel dont l'orientation stratégique incombe au Conseil du Trésor.

En 1991, la Commission a déposé 12 rapports de vérification et 6 rapports de postvérification. À la suite des vérifications effectuées, la Commission a remarqué que les ministères qui en ont fait l'objet s'étaient souciés de recruter des candidats tout à fait compétents, y compris des membres des deux groupes linguistiques officiels et des membres des groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi. De plus, ils avaient réaffecté efficacement les employés touchés par la réduction des effectifs et avaient offert des possibilités d'avancement à leurs fonctionnaires.

La Commission a également conclu que les processus de sélection appliqués par les ministères devaient être mieux adaptés aux situations particulières; que les tendances en matière de dotation et la qualité des activités de dotation devaient faire l'objet d'une surveillance; enfin, que les méthodes relatives aux conflits d'intérêt devaient être appliquées avec plus de rigueur.

Ces domaines ont fait l'objet de plans de mesures correctives et de calendriers de mise en oeuvre, approuvés par l'administrateur général de chacun des ministères vérifiés, et entérinés par la Commission de la fonction publique.

État des vérifications antérieures

La Commission a commencé à consacrer plus d'efforts et de rigueur au suivi des conclusions des vérifications et à s'assurer que les ministères reçoivent de l'aide au besoin.

À cette fin, un système de suivi a été mis en place en 1991 pour surveiller la mise en oeuvre des plans de mesures correctives pour les rapports de vérification publiés entre le 1er avril 1987 et le 31 mars 1991. En conséquence, la Commission a été en mesure d'offrir plus facilement de l'aide en temps opportun aux ministères et de faire rapport au président de la Commission de la fonction publique des progrès réalisés par les ministères quant à la mise en oeuvre des mesures correctives et aux résultats obtenus.

Cet enregistrement et cet examen systématique des progrès réalisés, des difficultés éprouvées et des retards, ainsi que des explications connexes, permettent à la Commission de déceler le besoin d'efforts concertés, de postvérification ou d'intervention. D'après les données de suivi obtenues jusqu'à ce jour, la Commission a conclu que, dans la plupart des cas, des mesures correctives ont été prises ou sont en voie de l'être.

Études thématiques

En réaction à la décentralisation de la fonction publique et à la responsabilité de gestion grandissante, la Commission a réorienté, en 1991, une partie de la fonction de vérification vers l'utilisation d'études thématiques. Il s'agit d'études d'ensemble portant sur des méthodes de dotation particulières ou des sujets d'intérêt courant, dans le cadre desquelles on examine l'efficacité et la pertinence des méthodes et des pratiques pour déterminer s'il est possible de les améliorer.

La Commission a entrepris deux études thématiques en 1991, lesquelles ont porté sur les méthodes de recrutement des candidats visés par l'équité en matière d'emploi et les décrets d'exemption concernant les personnes employées pour moins de six mois.

L'étude des méthodes de recrutement des candidats visés par l'équité en matière d'emploi visait à déterminer l'efficacité du service de présentation de la Commission de la fonction publique pour les groupes sous-représentés désignés. Les trois aspects suivants ont été évalués : l'offre et la demande, la qualité des candidats et la qualité du service.

L'étude a permis de constater que les services de présentation de la Commission de la fonction publique pour les membres des groupes sous-représentés devraient être plus efficaces, notamment pour les personnes handicapées et les autochtones. L'équité en matière d'emploi devrait être pleinement intégrée aux services généraux de présentation de la Commission afin que la candidature de membres des groupes cibles soit prise régulièrement en considération.

L'étude des décrets d'exemption concernant les personnes employées pour moins de six mois, qui visait à en évaluer l'application et l'incidence, a permis d'établir les points suivants :

- Les critères et les directives touchant l'établissement et le renouvellement des décrets d'exemption concernant les personnes employées pour moins de six mois doivent faire l'objet d'une révision, être communiqués aux ministères et appliqués de façon uniforme.
- La Commission de la fonction publique devrait réviser ses pratiques de contrôle afin d'inclure la collecte et l'évaluation des informations appropriées suffisantes et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

- La Commission de la fonction publique devrait définir plus clairement ses attentes relativement à l'application de ces décrets lorsqu'une personne qui avait été embauchée auparavant au moyen d'un décret d'exemption est nommée en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP).
- La Commission de la fonction publique devrait aider les ministères à bien s'acquitter de la dotation conformément à la LEFP et rationaliser ses propres services de présentation et d'administration des priorités.
- Les ministères doivent définir de façon plus précise leurs besoins de recrutement à court terme dans les groupes professionnels.
- Les ministères doivent améliorer leurs mécanismes de contrôle afin de s'assurer que la gestion des décrets d'exemption est évaluée régulièrement.
- Les gestionnaires doivent s'assurer qu'ils satisfont aux exigences tant du ministère que de la Commission de la fonction publique pour ce qui est de l'application des décrets d'exemption et du renouvellement de la nomination des personnes qu'ils recrutent.

Au cours de l'année 1992, la Commission étudiera les conclusions des deux études thématiques et élaborera des plans d'action pertinents.

Les appels

En vertu de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, les fonctionnaires peuvent en appeler de la nomination d'un autre fonctionnaire, que celle-ci découle ou non d'un concours, auprès d'un comité d'appel établi par la Commission de la fonction publique. Le comité d'appel mène une enquête afin d'établir si le principe du mérite a été appliqué et il formule sa décision, à laquelle doit se soumettre la Commission. Lorsque le principe du mérite n'a pas été respecté, la Commission peut révoquer la nomination ou ne pas y procéder, et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

En 1991, l'affaire O'Brien a soulevé de nouvelles questions intéressantes. Les appelants ont allégué que la question axée sur le comportement qui avait été utilisée pour évaluer les qualités personnelles des candidats ne constituait pas un instrument d'évaluation approprié (on demandait aux candidats de décrire une expérience de travail). Les décisions de deux comités d'appel antérieurs dans des affaires semblables faisaient valoir que des questions de ce genre appellent des réponses servant des intérêts personnels. Certains candidats ont tendance à exagérer leurs qualités, alors que d'autres plus modestes ou ayant moins de facilité à s'exprimer ne se présentent pas sous le meilleur jour possible.

Cependant, le comité d'appel de l'affaire O'Brien a établi que cette affaire différait grandement des autres, dans la mesure où le ministère a produit des témoignages d'experts selon lesquels les questions axées sur le comportement étaient plus efficaces que presque toutes les autres techniques de sélection existantes. En outre, le ministère a présenté des témoignages irréfutables confirmant l'exactitude de l'information fournie par les candidats. L'appel a été rejeté.

De tous les appels interjetés en vertu de l'article 21, 92 % ont été réglés à l'intérieur d'un délai de 10 jours suivant la tenue de l'audition (89,3 % en 1990). Le nombre de jours moyens écoulés entre l'expiration du délai d'appel et la tenue de l'audition a diminué. Il est passé de 42 en 1990 à 40 en 1991.

F Appels

	1987		1988		1989		1990		1991	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Méthodes de sélection ouvrant droit à un appel	6 554		8 844		9 310		10 017		8 031	
Méthodes de sélection ayant fait l'objet d'un appel*	971	14,8	1 401	15,8	1 259	13,5	1 596	15,9	1 341	16,7
Appels réglés*	950		1 303		1 311		1 402		1 354	
Appels accueillis	124	13,1	170	13,0	188	14,3	187	13,3	219	16,2
Appels rejetés	826	86,9	1 133	87,0	1 123	85,7	1 215	86,7	1 135	83,8

* Le nombre de méthodes de sélection pour lesquelles l'appel ou les appels ont été réglés n'est pas le même que celui des méthodes de sélection ayant fait l'objet d'un appel parce que certains cas sont reportés à l'année suivante.

En vertu de l'article 31 de la LEFP, un administrateur général qui estime qu'un fonctionnaire se montre incompétent dans l'exercice des fonctions de son poste ou qui est incapable de remplir ces fonctions, peut recommander à la Commission de renvoyer ce fonctionnaire. En 1991, la Commission a renvoyé 43 personnes. En vertu du même article, un administrateur général peut aussi recommander à la Commission de nommer un fonctionnaire à un poste avec un traitement maximum inférieur. Aucune nomination à un poste dont le taux de traitement maximum est inférieur n'a été approuvée en 1991.

Il y a également d'autres moyens par lesquels on peut mettre fin à l'emploi d'un fonctionnaire, par exemple le renvoi en cours de stage ou à la suite d'un abandon de poste, la destitution pour raisons de sécurité, de manquement à la discipline ou d'inconduite. Les relevés 49 à 52 du volume des statistiques renferment de plus amples renseignements à ce sujet.

En outre, aux termes de l'article 31 de la LEFP, les fonctionnaires peuvent faire appel de la recommandation à la Commission présentée par l'administrateur général afin qu'ils soient renvoyés ou rétrogradés pour incompétence ou incapacité. En 1991, 89 % des recommandations ont fait l'objet d'un appel qui a été réglé; 10 % des appels interjetés ont été accueillis. Le pourcentage de décisions rendues en vertu de l'article 31, dans un délai de 20 jours, est passé de 83,9 % en 1990 à 85,2 % en 1991.

Les enquêtes

La Direction des enquêtes règle les plaintes concernant des mesures de dotation non susceptibles d'appel et d'autres mesures découlant de la LEFP pour lesquelles il n'existe aucun recours. Elle traite aussi les plaintes de harcèlement ou d'abus de pouvoir aux termes de la politique du Conseil du Trésor sur le harcèlement en milieu de travail. En vertu du paragraphe 21(1) de la LEFP, la Direction des enquêtes traite des demandes d'avis présentées à la Commission pour qu'elle détermine si les possibilités d'avancement de certains fonctionnaires ont été amoindries par une nomination sans concours. L'avis rendu peut donner droit ou non d'en appeler de la nomination.

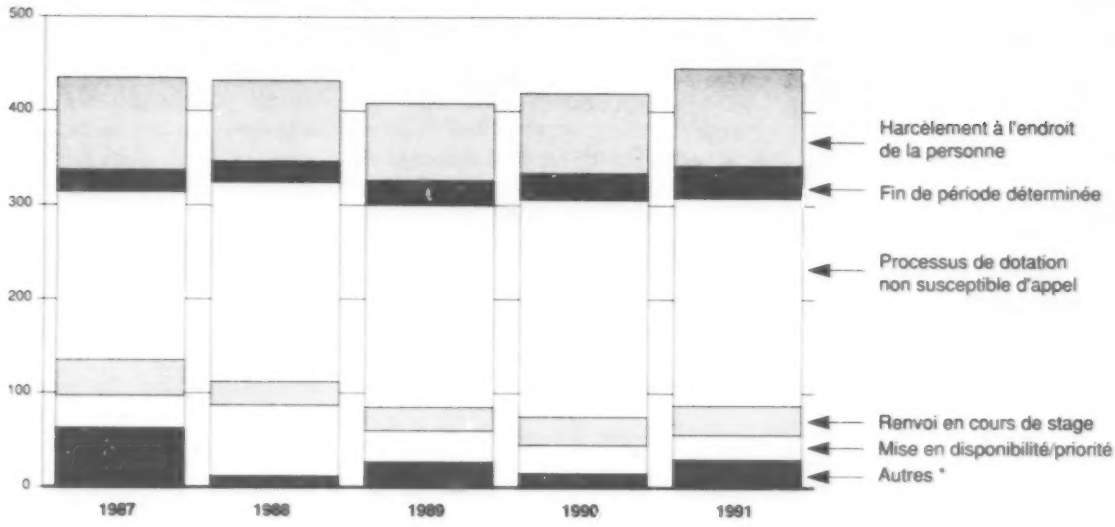
Le nombre de demandes que la Commission a reçues a augmenté de 32,1 % par rapport à l'année précédente (1 099 en comparaison de 832 en 1990). En 1991, la Commission a émis 263 opinions signées aux termes de l'article 21, par comparaison à 216 en 1990. De ce nombre, la Commission a établi que les chances d'avancement avaient été amoindries dans 179 cas (68 %) et qu'elles ne l'avaient pas été pour les 84 autres (31,9 %).

G Règlement des enquêtes

	1987		1988		1989		1990		1991	
Cas	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Reports de l'année précédente	241		316		301		327		260 *	
Plaintes reçues	1 701		1 538		1 727		2 157		2 331	
Nouveaux cas	435		432		408		419		446	
Cas classés										
• Allégations fondées	50	13,9	70	15,7	44	11,5	40	8,3	33	7,4
• Allégations non fondées telles qu'elles ont été formulées mais nécessitant des mesures rectificatives	16	4,4	20	4,4	18	4,7	29	6,0	6	1,4
• Allégations non fondées	162	45,0	206	46,1	171	44,8	164	33,9	173	38,8
• Plaintes retirées	31	8,6	36	8,1	27	7,1	66	13,6	59	13,2
• Cas réglés	101	28,1	115	25,7	122	31,9	185	38,2	175	39,2
Total des cas classés	**360**	**100,0**	**447**	**100,0**	**382**	**100,0**	**484**	**100,0**	**446**	**100,0**
Reports à l'année suivante	316		301		327		262		260	

* En 1990, deux cas ont été classés mais ils n'étaient pas inclus dans les données du Rapport annuel 1990.

H Enquêtes officielles selon le sujet de la plainte



* Comprend, par exemple, des plaintes concernant les démissions, le préjugé politique, les abandons de postes, les rétrogradations, les mutations, les décrets d'exemption.

En 1991, la Direction des enquêtes a reçu 2 331 plaintes, soit une augmentation de 8,0 % par rapport à 1990. Dans 446 (19 %) de ces cas, des dossiers officiels d'enquête ont été ouverts. Malgré l'augmentation de la charge de travail, la productivité de la Direction a connu une amélioration constante grâce à une meilleure gestion des cas et au processus de médiation. Au cours de l'année, 70 % des plaintes aux termes de la LEFP ont été réglées à l'intérieur d'un délai de 195 jours, ce qui représente une hausse par rapport au taux de 63 % enregistré en 1990. Dans le cas des plaintes pour harcèlement, 47 % ont été réglées dans les délais prescrits, par comparaison à 30 % en 1990.

La formation

Formation linguistique Canada

Formation linguistique Canada offre des cours de formation linguistique et d'autres services en la matière aux ministères et organismes fédéraux qui en ont besoin pour répondre aux exigences en matière de langues officielles.

Garantie d'équité et de mérite

La formation linguistique contribue au processus de dotation et assure la participation équitable des deux groupes linguistiques dans la fonction publique fédérale. De plus, elle renforce le droit des employés de choisir leur langue de travail et permet d'améliorer le service au public en assurant la compétence professionnelle en langue seconde des employés.

Depuis le 1er avril 1991, toutes les ressources des opérations d'enseignement de la région de la Capitale nationale sont consacrées à la formation en réponse aux besoins statutaires définis par le Conseil du Trésor et aux besoins généraux du gouvernement. C'est le cas, notamment, du programme pour les cadres de direction (SM/EX) et des cours de rattrapage.

Cependant, la demande pour les cours servant à répondre aux besoins statutaires dépasse les capacités des ressources disponibles, et la longue liste d'attente pour ces cours est devenue la préoccupation principale des ministères concernés et des autorités de la Commission. Toutes les mesures ont été prises pour la réduire : allocation du maximum d'effectifs à la prestation de cours continus, accueil de nouveaux groupes toutes les semaines plutôt qu'aux six semaines, intégration continue de nouveaux étudiants à des groupes existants et révision des normes d'occupation des salles de classe.

Cela a porté des fruits. La liste, qui comptait 254 noms au début de 1991, n'en comptait plus que 185 à la fin de l'année, ce qui représente une réduction de 27 % des candidats en attente.

Dans les autres régions du pays, la plus grande partie des ressources est aussi affectée à la formation de la clientèle statutaire dans le cadre des

cours continus, des cours de rattrapage, de même que des cours destinés aux juges fédéraux et aux recrues de la Gendarmerie royale du Canada. Certaines régions ont toutefois continué d'offrir des cours en réponse à des besoins de perfectionnement professionnel ainsi que les programmes d'immersion *Résibec* et *Résifax*.

Dans le but de fournir aux employés de la fonction publique la meilleure qualité possible de formation linguistique, Formation linguistique Canada a élaboré le *Programme de base de français au travail* (PBFT) et le *Communicative English at Work Program* (CEWP). Ces programmes à la fine pointe de la didactique des langues sont essentiellement axés sur les besoins fonctionnels des employés du gouvernement fédéral. L'utilisation de de ces méthodes conduit à une amélioration sensible des résultats aux niveaux A (élémentaire) et B (intermédiaire) de l'Évaluation de langue seconde et accroît le degré de satisfaction des étudiants. Pour ces mêmes programmes, le niveau C (avancé), est présentement en voie d'élaboration.

Formation linguistique Canada est également à mettre au point un nouveau didacticiel appelé *La grammaire informatisée du français au travail*. L'apprentissage des langues se diversifie et s'adapte donc davantage aux besoins variés de la clientèle, l'informatique servant d'outil pédagogique de remplacement.

Formation et Perfectionnement Canada

Formation et Perfectionnement Canada (FPC), qui est un des organismes de service spécial du gouvernement, assure des services de formation et de perfectionnement de qualité au personnel. En 1991, les efforts consentis par FPC ont surtout visé à répondre aux besoins engendrés par l'évolution de la fonction publique. Pour ce faire, FPC a élaboré des cours sur la gestion du changement et mis l'accent sur la formation sur mesure et l'application croissante de la technologie à la formation. En tout, 19 589 employés de la fonction publique ont participé à 1 353 cours.

Renouvellement de la Fonction publique

FPC participe activement au renouvellement de la fonction publique fédérale. Tous les cours élaborés en 1991 l'ont été dans cette perspective, sans compter les cours qui ont été précisément conçus pour traiter des nouvelles valeurs inhérentes à ce processus de renouvellement, tels que *La gestion du changement*, *Le service à la clientèle : qualité et excellence*, *Le processus de consultation* et *Exercer votre pouvoir de délégation*. Les programmes d'orientation destinés aux surveillants et aux gestionnaires de niveau intermédiaire de la fonction publique fédérale intègrent ces nouveaux principes. FPC a aussi mis à jour les cours existants dans les domaines des finances, de la gestion du matériel et de la technologie afin de correspondre aux objectifs, aux valeurs et aux thèmes associés à FP2000. Le Centre de ressources en formation a été établi à titre de bureau central réunissant l'information et le matériel de formation accessibles dans toute la fonction publique, afin de favoriser la coopération et le partage des ressources et de diminuer les doubles emplois dans le domaine de la formation.

Leadership

En 1991, FPC a mis l'accent sur ses services et ses programmes de formation sur mesure, car ils permettent à ses clients de recevoir de la formation adaptée aux tâches des employés et aux mandats particuliers des ministères et organismes gouvernementaux qu'elle dessert. FPC a, par exemple, conçu et mis en oeuvre le *Programme de sensibilisation au droit* en collaboration avec le ministère de la Justice. Ce programme comporte 14 modules et il vise à sensibiliser les gestionnaires et les agents de la fonction publique relativement à la dimension légale de leurs responsabilités. De concert avec le Conseil du Trésor, FPC a conçu et mis en oeuvre le cours intitulé *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* (qui fait partie des cours traitant des pratiques relatives à la gestion de l'information) et un cours sur les langues officielles. De plus, FPC a travaillé en étroite collaboration avec le personnel de ses ministères et organismes clients afin de leur fournir des conseils en formation et des connaissances techniques, et de partager avec eux l'expérience d'autres ministères et régions.

Recours à la technologie

Sur le plan technologique, FPC a participé à la mise au point d'un réseau d'apprentissage et de communication dans la fonction publique. FPC a conclu un protocole d'entente avec l'Agence des télécommunications gouvernementales et le Centre canadien de gestion afin de créer ce réseau qui a pour but de rendre la formation et l'information plus accessibles au gouvernement dans son ensemble. Grâce au télé-apprentissage, l'instructeur et l'apprenant, bien qu'éloignés physiquement, peuvent être mis en relation sans encourir la perte de temps et les frais reliés aux déplacements. Des fonds consentis à cette initiative par le Conseil de perfectionnement des ressources humaines ont permis de mettre à l'essai les techniques de télé-apprentissage dans divers ministères.

Parallèlement à ceci, FPC a effectué une enquête donnant un aperçu initial des projets de formation qui mettaient à contribution les technologies contemporaines et qui visaient la formation des employés du gouvernement fédéral. Le relevé des applications des technologies d'apprentissage dans dix ministères fédéraux sera utile aux instructeurs et aux gestionnaires qui sont appelés à planifier la formation pour satisfaire à des besoins croissants avec moins de ressources.

La neutralité politique

Jugement de la Cour suprême

En juin 1991, la Cour suprême du Canada a statué sur un appel de la Commission contre une décision rendue par la Cour d'appel fédérale concernant l'article 33 (ancien article 32) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En vertu de cet article, il était notamment interdit aux fonctionnaires et aux administrateurs généraux de travailler pour ou contre un candidat ou un parti politique. La Cour d'appel fédérale, à la suite de l'appel interjeté par un certain nombre de fonctionnaires appuyés par leur syndicat, avait invalidé les alinéas 33(1)*a*) et *b*) de la *Loi* en ce qui concerne les fonctionnaires. La raison invoquée était que les dispositions de l'alinéa pouvaient être appliquées arbitrairement parce que leur libellé manquait de précision.

La Cour suprême du Canada a confirmé la décision de la Cour d'appel fédérale et statué comme suit : l'interdiction aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un candidat ou un parti politique est une atteinte à leur liberté d'expression. Par ailleurs, la Cour suprême a reconnu l'importance, pour la fonction publique et les fonctionnaires, d'être politiquement neutres; elle a décidé que la disposition existante allait plus loin que nécessaire parce qu'elle interdisait toute activité politique sans établir de distinction quant à la nature des responsabilités des fonctionnaires. Enfin, la Cour a reconnu que des dispositions législatives pourraient être promulguées afin de limiter les activités politiques des fonctionnaires et elle a donné certaines indications sur la manière dont on pourrait les rédiger pour atteindre l'objectif de neutralité de la fonction publique, tout en respectant la *Charte des droits*.

Par conséquent, la Commission a envoyé un communiqué à tous les fonctionnaires fédéraux pour leur expliquer l'incidence de la décision. Dans ce communiqué, la Commission informait les fonctionnaires qu'à la suite de cette décision, la disposition de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* interdisant aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un candidat ou un parti politique était inopérante. Cependant, elle les sensibilisait au fait que le principe de la neutralité de la fonction publique demeurait intact. De plus, elle invitait les fonctionnaires, avant de s'engager dans des activités politiques, à faire preuve de discernement et à bien évaluer leur situation, particulièrement eu égard à la loyauté à laquelle ils sont tenus envers l'État et au fait qu'ils se doivent d'agir, et de montrer qu'ils agissent, avec impartialité lorsqu'ils traitent avec le public.

La Commission a en outre informé les fonctionnaires que l'obligation, aux termes du paragraphe 33(3) de la *Loi*, d'obtenir un congé de la Commission de la fonction publique avant de se porter ou d'être choisi comme candidat s'applique toujours. Enfin, étant donné que la Cour ne s'est pas prononcée vraiment sur l'expression d'opinions politiques précises ou de critiques à l'égard de la politique gouvernementale, il était conseillé aux fonctionnaires de consulter la décision rendue par la Cour suprême en 1985 dans l'affaire Neil Fraser au sujet de ces questions.

Demandes de congé

En vertu du paragraphe 33(3) de la *Loi*, un fonctionnaire qui désire se porter ou être choisi comme candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit demander un congé non payé à la Commission. La Commission peut accorder le congé si elle estime que la candidature du fonctionnaire ne nuira pas par la suite à son efficacité dans le poste qu'il occupe.

En 1991, la Commission a reçu 7 demandes de congé de ce genre; elle a autorisé 3 congés et en a refusé 2, tandis que 2 postulants ont retiré leur demande.

Les programmes internationaux

Bureau des programmes internationaux

Depuis 1978, le Bureau des programmes internationaux a reçu le mandat d'améliorer la représentation du Canada dans les secrétariats de divers organismes internationaux, de concert avec Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada. À cette fin, le Bureau s'attache à choisir les Canadiens qui possèdent les compétences voulues pour se présenter à des postes d'intérêt pour le Canada et auxquels il a accès. On compte actuellement plus de 1 000 Canadiens, dont 150 sont des fonctionnaires fédéraux, en poste dans des organisations comme l'Organisation des Nations Unies et ses organismes spécialisés, les banques de développement, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et le Secrétariat pour les pays du Commonwealth. Au cours de l'année 1991, le Canada a été en lice pour 381 postes dans des organismes internationaux. Des Canadiens ont obtenu 58 de ces postes; 35 des candidats retenus étaient des fonctionnaires fédéraux.

Il importe de souligner particulièrement le rôle que le Canada a joué dans le lancement de la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement. En effet, 10 Canadiens ont été embauchés par la banque, dont plusieurs pour occuper des postes très élevés.

Le Bureau des programmes internationaux coordonne également l'échange de fonctionnaires entre la fonction publique canadienne et des gouvernements étrangers. En 1991, 12 fonctionnaires canadiens ont accepté des affectations à l'étranger et 14 résidents de pays étrangers ont accepté des affectations temporaires à la fonction publique fédérale. Parmi les pays participants, mentionnons la

Finlande, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Corée, la République populaire chinoise et les États-Unis.

Ententes internationales

L'année 1991 marque une nouvelle étape en ce qui concerne les activités internationales de la Commission. En effet, un protocole d'entente de cinq ans a été conclu avec la République populaire chinoise en matière de gestion du personnel et d'administration publique. Les deux pays s'engagent à coopérer et à organiser des échanges sur une période de cinq ans au moyen notamment de voyages d'études, d'ateliers bilatéraux et d'activités communes de recherche et de formation.

La Commission de la fonction publique a aussi entrepris, à la demande de l'Université de Hong Kong, d'offrir à ses étudiants de maîtrise en administration publique deux conférences par année, lesquelles sont données par des cadres de la fonction publique. La première conférence, qui a eu lieu en novembre, portait sur la législation relative à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Le conférencier a aussi rencontré des représentants clés du gouvernement de Hong Kong qui oeuvrent à l'élaboration d'une loi sur la protection des renseignements personnels.

Projets internationaux

Pendant l'année 1991, les fonctionnaires de la Commission ont participé à un certain nombre de projets internationaux.

Un représentant de la Direction générale des programmes de dotation de la Commission a présenté un document d'information au ministère du personnel de la République populaire chinoise sur l'histoire et les techniques d'évaluation et de recrutement utilisées dans la fonction publique fédérale canadienne.

Un autre projet, qui concerne la gestion des carrières à la Société nationale d'électricité de gaz d'Algérie (Sonelgaz), a été réalisé par Formation et Perfectionnement Canada (FPC) et Hydro-Québec International. Il a été lancé en août 1991 par la nomination d'un chef de projet de FPC à Alger. Ce projet, qui sera mis en oeuvre en 10 étapes, devrait durer 24 mois. Il inclut la formation du personnel et la prestations d'avis professionnels sur l'organisation du travail, le développement stratégique, l'approche systémique en formation, l'élaboration de programmes et l'analyse systématique.

Formation linguistique Canada (FLC), en partenariat avec des organisations non gouvernementales et le ministère des Affaires extérieures, oeuvre à la formation linguistique dans des pays de l'Europe de l'Est.

À la demande de l'Organisation canadienne de solidarité et de développement, Formation linguistique Canada a affecté une coordonnatrice à la formation des maîtres en formation linguistique en Pologne depuis janvier 1991. La fonction consiste à coordonner les activités d'enseignement de l'anglais et du français dans des collèges et universités répartis dans huit villes. FLC met à profit ses compétences afin de sélectionner et de préparer les professeurs qui seront affectés en Pologne.

Toujours dans le cadre du développement des ressources humaines, cette fois à la demande de la *Franciscan University* de l'État de Ohio aux États-Unis, FLC a affecté une de ses employées au poste de directrice de l'Institut des langues, à Gaming en Autriche. En plus de la formation des maîtres dans l'enseignement des langues étrangères, la directrice a comme tâche principale de sensibiliser les enseignants de l'Ouest aux problèmes particuliers qui se posent dans l'enseignement interculturel, et plus particulièrement dans l'enseignement à des candidats provenant de différents régimes politiques.

Délégations étrangères

La Commission de la fonction publique reçoit régulièrement des visiteurs étrangers qui veulent obtenir des conseils sur des sujets courants qui touchent la gestion des ressources humaines ou obtenir de l'information à jour sur des pratiques innovatrices relatives au personnel. Au cours des dix dernières années, la Commission a reçu en moyenne 13 délégations étrangères par année, dont les membres étaient tous des fonctionnaires de la haute direction. En 1991, la Commission a été l'hôte de 20 délégations distinctes provenant de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de la Thaïlande, de l'Éthiopie, de l'Indonésie, du Japon, du Kenya, de la Malaisie, du Pakistan, de la République populaire chinoise et du Yémen.

TENDANCES ET ENJEUX

L'environnement concurrentiel des années 1990 influe sur l'ensemble des travailleurs. Les pressions d'ordre économique, technologique, social et démographique ont une incidence directe sur la gestion des ressources humaines. La qualité et la productivité sont plus nécessaires que jamais; la répartition des groupes professionnels et des exigences connexes au niveau des compétences fluctue; les valeurs et les cultures du travail changent sous l'influence des attentes de la société.

La Commission a la conviction que l'intégrité et l'équité des mécanismes de recrutement et d'avancement dans la fonction publique fédérale sont des enjeux importants dans le milieu des ressources humaines contemporain, surtout que les efforts en vue de renouveler la fonction publique continuent de tourner autour des notions de service, de justice, d'équité, de représentativité et de transparence.

Dans ce chapitre, nous examinons certaines tendances en matière de dotation et les enjeux qui leur sont associés.

Le vieillissement et le plafonnement professionnel : réexamen de la question

Des rapports annuels antérieurs faisaient état du vieillissement de la population active canadienne, une question susceptible d'avoir une incidence importante sur la fonction publique fédérale au chapitre de la dotation, de la compétitivité dans le recrutement et d'autres activités de gestion des ressources humaines. Avec la perspective de la multiplication des postes vacants qui sera attribuable essentiellement aux départs à la retraite vers la fin du siècle, la concurrence entre les employeurs qui voudront s'assurer les services des nouvelles recrues s'intensifiera. Il y aura également des conséquences au niveau de la planification et de la formation de la relève.

L'analyse des statistiques des dernières années révèle que la fonction publique fédérale continue de vieillir à un rythme supérieur à celui de la population active canadienne. L'âge moyen des fonctionnaires employés pour une durée indéterminée est passé de 40,0 ans en 1978 à 41,3 ans en 1991, soit une augmentation de 1,3 an. Au cours de la même période, l'âge moyen de la population active canadienne est passé de 35,7 ans en 1978 à 36,8 ans en 1991, soit une augmentation de 1,1 an. En 1978, les fonctionnaires comptaient en moyenne 4,3 ans de plus que l'ensemble de la population active; en 1991, ils avaient 4,5 ans de plus.

Bien que le pourcentage des fonctionnaires de moins de 30 ans soit nettement inférieur à celui du groupe de comparaison dans la population active canadienne, le pourcentage des fonctionnaires de 55 ans et plus a décru pour s'établir à 9,4 % en 1991, au-dessous des 9,7 % que le groupe de comparaison représente dans la population active canadienne. Ce profil démographique donne à penser que les tendances normales en matière de retraites ont été accentuées par des retraites précoces, l'incidence étant la plus forte sur le groupe des 55 ans et plus.

Une concentration de fonctionnaires dans un groupe d'âge particulier, notamment de 35 à 44 ans, se répercute en général négativement sur leur taux d'avancement. Dans la situation démographique actuelle, les fonctionnaires de ce groupe d'âge tendent à présenter des taux de départ inférieurs à ceux des plus jeunes ou des plus vieux et, au fur et à mesure qu'ils vieillissent, ils tendent à passer plus de temps dans le même groupe et au même niveau professionnels. Ce phénomène est communément appelé plafonnement professionnel. C'est un phénomène qui, normalement, devrait s'aggraver avec la raréfaction des possibilités d'avancement qui se produit en période de restructuration économique.

Depuis 1987, l'incidence du plafonnement professionnel a été traitée dans les discours, les analyses et les études de la Commission qui ont eu trait à l'avancement professionnel ou à la représentativité au sein de la fonction publique fédérale. Trois unités de mesure nous donnent des données empiriques intéressantes : le taux de départ, le taux d'avancement et le nombre moyen d'années passées dans le même groupe et au même niveau ou au même poste.

Taux de départ

L'hypothèse d'une diminution des départs pour l'ensemble des fonctionnaires employés pour une durée indéterminée était exacte. Au cours des cinq dernières années, le nombre total des départs (autres que les mises en disponibilité) chez les fonctionnaires employés pour une durée indéterminée a chuté, passant de 13 404 en 1987 à 9 984 en 1991. Les taux de départ ont également diminué régulièrement de 1987 à 1991, passant de 6,7 à 5,0 par 100 fonctionnaires.

Chez les femmes, les taux de départ ont changé de façon notable. En 1987, celles qui étaient employées pour une durée indéterminée quittaient la fonction publique au rythme de 7,1 par 100; en 1991, ce taux était passé à 4,9 par 100. Le taux de départ des femmes employées pour une durée indéterminée est, pour la première fois, inférieur à celui des hommes, qui est de 5,2 par 100 fonctionnaires en 1991.

Taux d'avancement

Contrairement aux attentes, le nombre de promotions et le taux d'avancement n'ont pas diminué au cours des cinq dernières années. En fait, le nombre total des promotions chez les fonctionnaires employés pour une durée indéterminée a augmenté de 45 % (22 040 en 1991, comparativement à 15 163 en 1987), alors que la taille de l'effectif est restée relativement stable. Le chiffre de 1991 représente toutefois une baisse par rapport à celui de 1990, où il y avait eu 25 259 promotions. Le taux par 100 des promotions chez les fonctionnaires employés pour une durée indéterminée a augmenté en général pour toutes les catégories sauf celle de la gestion. Le taux combiné (y compris la catégorie de la gestion) est passé de 7,5 par 100 fonctionnaires en 1987 à 11,1 en 1991. Le taux d'avancement des femmes est supérieur à celui des hommes.

Les études de la Commission révèlent que, au cours des cinq dernières années, le taux d'avancement par voie de concours, de reclassification ou d'autres processus sans concours a fluctué. Le taux d'avancement avec concours est passé de 5,1 par 100 en 1987 à 6,8 en 1991. Le taux d'avancement par reclassification est passé de 2,3 par 100 en 1987 à 3,7 par 100 en 1991; le taux attribuable à l'avancement sans concours (sauf par voie de reclassification) est passé de 0,8 par 100 en 1987 à 1,3 en 1991.

Bien que la plupart des promotions soient accordées à la suite d'un concours, le nombre des promotions sans concours (par reclassification ou autre processus) est important. Le total combiné des cas d'avancement sans concours (y compris par reclassification) a diminué entre 1987 et 1989, passant de 40,5 % à 34,7 % de tous les cas d'avancement de fonctionnaires employés pour une durée indéterminée, mais il a augmenté de nouveau pour s'établir à 38,8 % en 1990 et il a culminé à 44,2 % en 1991.

Dans la catégorie de la gestion, le taux d'avancement des fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée est passé de 8,0 par 100 en 1987 à 6,2 par 100 en 1991. Jusqu'en 1990, le taux d'avancement avec concours est resté supérieur au taux d'avancement sans concours (y compris par reclassification). À la suite de la restructuration de la catégorie en 1991 et des mesures de restriction, 3,6 promotions par 100 membres se sont faites sans concours (y compris par reclassification) et 2,6 se sont faites avec concours.

Nombre moyen d'années passées dans le même groupe et au même niveau ou au même poste

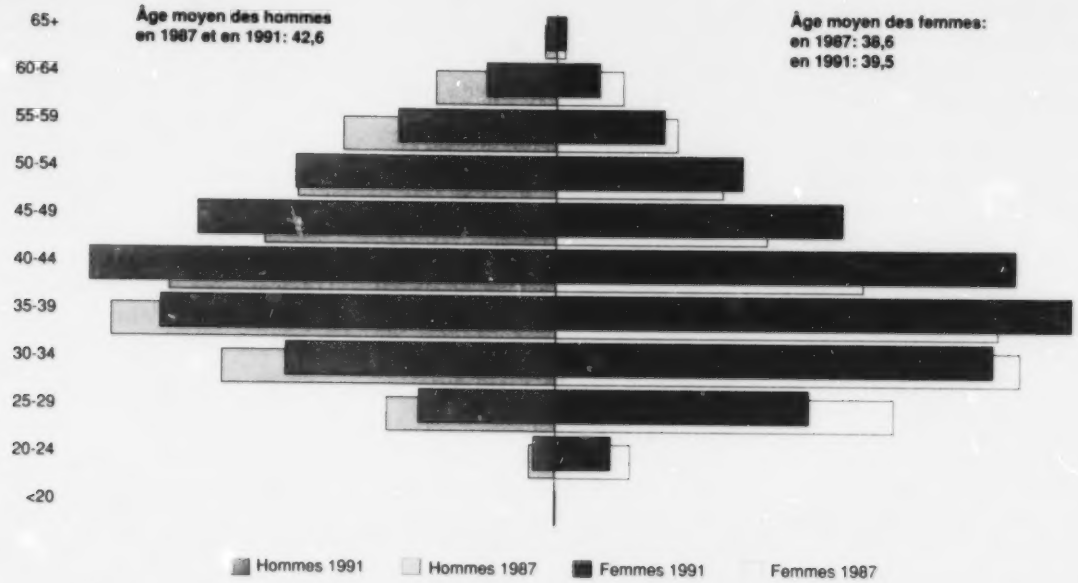
À l'augmentation du taux d'avancement observée au cours des cinq dernières années a correspondu une diminution du nombre moyen des années passées dans le même groupe et au même niveau ou au même poste. Dans le cas des fonctionnaires employés pour une durée indéterminée, depuis 1987, le nombre moyen d'années passées dans le même groupe et au même niveau a grimpé à un maximum de 6,4 ans en 1988, pour descendre à 5,7 ans en 1990 puis à 5,5 ans en 1991. La même tendance est observée dans le cas de la durée moyenne d'occupation d'un même poste par les fonctionnaires : elle est passée d'un maximum de 5,1 ans en 1988 à 4,7 ans à la fin de cette année.

Les mutations latérales à l'intérieur des ministères et entre eux ainsi que les mutations régressives[1] peuvent également rehausser la motivation, l'intérêt et la productivité des fonctionnaires en période de plafonnement professionnel. Elles procurent aussi une expérience supplémentaire qui pourra servir quand la mobilité ascendante sera moins durement refrénée. Le nombre des mutations latérales et régressives a augmenté de 14 % entre 1987 et 1991, tout comme le taux de mutations par 100 fonctionnaires employés pour une durée indéterminée, qui est passé de 8,6 en 1987 à 10,0 en 1991. D'autres programmes permettent également aux fonctionnaires d'acquérir de l'expérience. Le Programme de détachement interministériel mis sur pied en 1987 a permis quelque 1 500 affectations et détachements à ce jour. De nouveaux programmes de formation et de perfectionnement dans des domaines spécialisés ont également une incidence.

En résumé, les tendances actuelles semblent indiquer un certain relâchement du plafonnement professionnel. Si encourageantes que soient ces tendances, toutefois, la pyramide des âges de l'effectif de la fonction publique (graphique I) montre que la base de remplacement des fonctionnaires, en particulier dans le groupe des 20-34 ans, est toujours faible. Une surveillance continue s'impose.

[1] Malgré la connotation quelque peu négative de son appellation, la mutation régressive s'accompagne rarement d'une diminution importante de la rémunération pour le fonctionnaire; voir la définition à la page 55.

I Pyramide des âges de l'effectif employé pour une durée indéterminée, 1987 et 1991



Le recrutement

Depuis 1987, la proportion du recrutement externe pour la dotation de postes d'une durée indéterminée a augmenté un peu : elle est passée de 41,6 % à 43, 1 % en 1991. À l'inverse, la proportion des entrées de personnes déjà employées pour une période déterminée a diminué au cours de la même période, passant de 58, 5 % à 56,8 %.

Une étude du recrutement à la fonction publique du 1er septembre 1988 au 31 août 1990 donne un profil des nouvelles recrues. L'analyse a porté sur 25 528 nouvelles recrues à des postes d'une durée indéterminée, y compris les nominations de personnes de l'extérieur et les nominations de personnes déjà employées pour des périodes déterminées de six mois et plus. Durant cette période, 62 % des nouvelles recrues à des postes de durée indéterminée étaient des personnes qui occupaient déjà un poste de période déterminée, tandis que 38 % d'entre elles venaient de l'extérieur. Ces données révèlent que l'obtention d'un poste d'une durée indéterminée à la fonction publique passe par l'obtention préalable d'un poste d'une période déterminée.

Cependant, près de 88 % des nouvelles recrues à des postes d'une durée indéterminée (qu'il s'agisse de recrues de l'extérieur ou de personnes occupant déjà des postes de période déterminée) ont été nommées à la suite d'un concours interne ou externe. Sur les 3 010 nominations sans concours, 84 % visaient des personnes déjà employées pour une période déterminée.

Au cours de la période visée par l'étude, 54,6 % des nouvelles recrues à des postes d'une durée indéterminée étaient des femmes. Chez les hommes, les nouveaux employés se répartissent également entre les recrues et les personnes occupant déjà un poste d'une période déterminée, alors que chez les femmes, l'occupation préalable d'un poste d'une période déterminée est la caractéristique dominante du cheminement qui conduit à un poste d'une durée indéterminée. Cela varie toutefois, dans une certaine mesure, selon la catégorie professionnelle à laquelle nombre de femmes sont nommées.

Le profil révèle qu'une grande proportion des nouvelles recrues femmes sont nommées à la catégorie du soutien administratif et qu'elles occupaient précédemment un poste d'une période déterminée. Les nominations externes à des postes d'une durée indéterminée survenaient rarement dans cette catégorie, qui affichait le plus fort pourcentage de nouveaux employés (près de 39 %). La catégorie du soutien administratif représentait près de 31 % de l'effectif à l'étude, dont 83 % environ étaient des femmes. Dans la catégorie de l'exploitation, où quelque 87 % des employés étaient des hommes, il y avait une tendance semblable à nommer comme nouveaux employés des hommes qui occupaient déjà des postes d'une période déterminée; cette catégorie représentait 18 % de l'effectif à l'étude et 14 % des nouveaux employés.

Chez les nouveaux employés des catégories administration et service extérieur, scientifique et professionnelle de même que technique, 59 % étaient des hommes.

Des nouveaux employés dans ces catégories, 55 % avaient été sélectionnés par recrutement externe, dont 36 % étaient des hommes et 19 % des femmes. Des 114 recrues à des postes d'une durée indéterminée à la catégorie de la gestion, 9 seulement occupaient déjà des postes d'une période déterminée.

L'étude a une incidence lorsqu'on la considère dans le contexte des préoccupations à l'égard des effets de l'emploi pour une période déterminée sur la composition de l'effectif de la fonction publique et sur le processus de dotation.

En fait, les employés nommés pour une période déterminée forment un important bassin de main-d'oeuvre, d'où sont prélevés les recrues à des postes d'une durée indéterminée, car 62 % de ces dernier provenaient des rangs des employés nommés pour une période déterminée.

Selon la Commission, les activités de recrutement, y compris la nomination de personnes pour des périodes déterminées, influent considérablement sur le maintien d'une fonction publique hautement compétente. Le principe du mérite doit être observé rigoureusement, et la Commission devrait être présente dans le processus de dotation. Le rôle qu'elle s'est approprié à l'égard du recrutement et de la présentation des candidats pour la catégorie du soutien administratif partout au Canada, et pour la catégorie de l'exploitation dans la région de la Capitale nationale, est un pas dans la bonne direction.

Les nominations pour une durée indéterminée, pour une période déterminée et intérimaires

L'effectif total de la fonction publique (y compris les fonctionnaires employés pour une durée indéterminée et les personnes employées pour une période déterminée de six mois et plus) est resté relativement stable au cours des cinq dernières années, variant chaque année de moins de 2 % en plus ou en moins par rapport à l'année précédente, pour s'établir, à la fin de 1991, à 217 818, ce qui représente une diminution de 0,2 % par rapport à 1990.

Le nombre des nominations internes et externes s'est accru régulièrement, ce qui confirme la tendance à une mobilité accrue qui a été mentionnée précédemment. Le nombre des nominations internes et externes est passé de 86 418 à la fin de 1987 à 99 510 en 1991. De ce nombre 10 303 étaient des nominations externes et 89 018 des nominations internes. Cette hausse est survenue en dépit d'une diminution par rapport au total de 1990, 108 409, qui comprenait l'établissement et la dotation du programme relatif à la taxe sur le produits et services (TPS).

Sur le total des nominations, généralement la moitié est pour une durée indéterminée et l'autre moitié, pour une période déterminée de six mois et plus.

Effectif employé pour une période déterminée

Sur l'effectif total de la fonction publique, le nombre des personnes employées pour une période déterminée a augmenté régulièrement de 1986 à 1989, et ces dernières ont représenté un pourcentage croissant de tous les fonctionnaires. Depuis 1989, l'effectif de fin d'année des personnes employées pour une période déterminée de six mois et plus est resté stable; il a néanmoins affiché une légère augmentation en 1990 (de 20 309 en 1989 à 20 491 en 1990), suivi d'une baisse à 20 393 en 1991. Il a ainsi représenté 9,5 % de l'effectif total en 1989 et 9,4 % à la fin de 1991.

Les femmes forment toujours 61,5 % de l'effectif employé pour une période déterminée de six mois et plus en 1991. Tandis que 6,6 % de tous les hommes sont employés pour une période déterminée de six mois et plus, le pourcentage est de 12,7 % chez les femmes.

C'est toujours dans la catégorie du soutien administratif que l'on retrouve le plus fort pourcentage de personnes employées pour une période déterminée de six mois et plus; il a augmenté régulièrement de 1987 à 1991, passant de 14,5 % à 18,5 %. Cette donnée a une importance particulière parce que les femmes représentaient 83,5 % de cette catégorie en 1991.

Nominations intérimaires

Les données sur les nominations présentées dans les rapports annuels antérieurs ne comprenaient pas les nominations intérimaires. Les nominations intérimaires ont été définies par un règlement de la Commission entré en vigueur le 1er janvier 1990 : il s'agit en substance d'une situation d'intérim à un poste de niveau plus élevé pour quatre mois et plus. Bien que le pouvoir de procéder à des nominations de ce type soit délégué aux ministères, d'ordinaire la Commission réserve et examine la délégation pour toute nomination intérimaire excédant une période de 12 mois. (Le pouvoir d'effectuer des nominations intérimaires pour des périodes de plus de 12 mois a été délégué aux administrateurs généraux de seulement trois ministères.)

En 1990, 22 204 nominations intérimaires ont été faites et en 1991 ce nombre s'élevait à 18 528. Deux nouveaux relevés ont été ajoutés au volume des statistiques (relevés 39 et 40) qui rendent compte des nominations intérimaires à l'intérieur de la fonction publique en 1990 et en 1991, en détaillant la catégorie professionnelle, le lieu de travail, le sexe et le groupe linguistique. Nous continuerons de faire état des statistiques sur les nominations intérimaires en vue de surveiller l'incidence de ces dernières.

Les femmes font l'objet d'un fort pourcentage des nominations intérimaires : 59,3 % en 1990 et 61,4 % en 1991. Dans la plupart des catégories professionnelles, le pourcentage des nominations intérimaires des femmes reflète assez fidèlement la proportion des femmes dans l'effectif employé pour une durée indéterminée de la catégorie considérée, sauf dans le cas de la catégorie administrative et du service extérieur et de la catégorie technique, où le pourcentage des nominations

intérimaires de femmes est supérieur à celui de la représentation de ces dernières dans l'effectif employé pour une durée indéterminée.

L'analyse de la durée des nominations intérimaires est rendue difficile par les exigences actuelles en matière de rapport. On sait, toutefois, qu'en 1990 au moins 5 089 nominations intérimaires, soit 22,9 % du total, ont été d'une durée supérieure à 12 mois. En 1991, le chiffre est d'au moins 3 620 ou 19,5 %. La Commission procédera à d'autres analyses des nominations intérimaires et de leur incidence possible sur l'avancement.

L'équité en matière d'emploi

Le relevé J donne un aperçu des réalisations dans le domaine de l'équité en matière d'emploi par rapport aux objectifs indiqués dans la nouvelle Stratégie d'établissement concernant les objectifs pour l'équité en matière d'emploi du Conseil du Trésor, mise en oeuvre au cours de l'exercice 1991-1992.

Le Conseil du Trésor est passé d'une stratégie suivant laquelle des objectifs chiffrés étaient établis pour la représentation de la population dans des groupes cibles particuliers à une approche de portée plus vaste suivant laquelle des objectifs chiffrés sont établis pour le recrutement, le maintien en poste et l'avancement des membres de groupes cibles. Les objectifs sont assortis d'une échéance fixée à l'année 1994. La réalisation de ces objectifs offre de meilleures garanties d'augmentation de la représentation des groupes cibles.

En ce qui concerne les catégories autres que celle de la gestion, les données de fin d'année révèlent des améliorations par rapport aux cibles de recrutement établies en avril. La part des promotions et le taux des départs volontaires de la plupart des groupes désignés se sont améliorés quelque peu. La situation des minorités visibles et des femmes faisant partie de la catégorie de l'exploitation ne s'est pas améliorée dans les trois domaines faisant l'objet d'une surveillance.

J Recrutement, promotions et départs volontaires dans les groupes désignés aux fins de la politique d'équité en matière d'emploi, 1990 et 1991

	Part de recrutement (%)			Part de promotions (%)			Départs volontaires (Taux par tranche de 100 personnes)		
	Réel		Objectif	Réel		Objectif	Réel		Objectif
Catégories autres que celle de la gestion	**1990**	**1991**		**1990**	**1991**		**1990**	**1991**	
Autochtones	3,1	3,7	4,0	2,3	2,5	2,1	11,0	10,8	6,2
Personnes handicapées	2,0	2,3	5,2	2,7	2,7	3,5	4,8	4,7	4,4
Membres de minorités visibles	5,2	5,0	7,2	4,2	3,9	3,6	5,6	5,7	4,8
Femmes (par catégorie professionnelle)									
• Scientifique et professionnelle	40,5	44,4	48,3	31,0	31,8	32,6	9,8	7,8	4,6
• Administration et service extérieur	41,6	41,3	46,0	55,0	56,4	57,9	4,0	4,0	3,2
• Technique	27,2	31,0	30,8	20,4	25,3	24,5	8,2	7,9	3,4
• Soutien administratif	83,7	80,2	S/O	85,5	84,9	85,1	10,1	9,5	8,4
• Exploitation	19,9	14,9	25,8	14,6	10,9	14,2	10,9	9,1	4,4

	Part des nouveaux employé (%)			Part de promotions (%)			Départs volontaires (Taux par tranche de 100 personnes)		
	Réel		Objectif	Réel		Objectif	Réel		Objectif
Catégorie de la gestion	**1990**	**1991**		**1990**	**1991**		**1990**	**1991**	
Autochtones	0,9	2,4	0,9	1,4	0,7	1,0	2,3	4,5	4,5
Personnes handicapées	1,1	2,4	2,7	1,7	0,3	2,0	2,0	7,4	6,0
Membres de minorités visibles	3,3	1,0	3,4	1,9	1,4	2,2	2,3	5,1	5,1
Femmes	23,2	19,5	17,4	24,3	23,1	15,8	2,3	4,0	4,0

Nota : — Les Musées nationaux du Canada ont été exclus du présent rapport.
— Pourcentage des femmes basé sur les personnes dont le sexe est connu seulement.
— Représentation des groupes minoritaires désignés (selon l'auto-identification) provenant du Système de gestion des ressources humaines au 31 décembre 1991.

Dans la catégorie de la gestion, l'activité de dotation en 1991 a été notablement faible en raison du programme gouvernemental de réduction de 10 % de l'effectif de cette catégorie. Par conséquent, le pourcentage réel de la part des nouveaux employés et des promotions ainsi que les taux de départ sont basés sur de petits nombres et ils sont donc moins significatifs. Les renseignements sur les progrès accomplis dans la poursuite des nouveaux objectifs dans la catégorie de la gestion deviendront plus significatifs avec le temps, quand la tendance des activités de dotation se stabilisera.

De tels résultats intéressent la Commission, car c'est par l'exercice des pouvoirs de dotation que l'on peut atteindre les objectifs d'équité en matière d'emploi. Les premiers résultats révèlent dans quels domaines les gestionnaires devraient concentrer leurs efforts, vu leur responsabilité à cet égard.

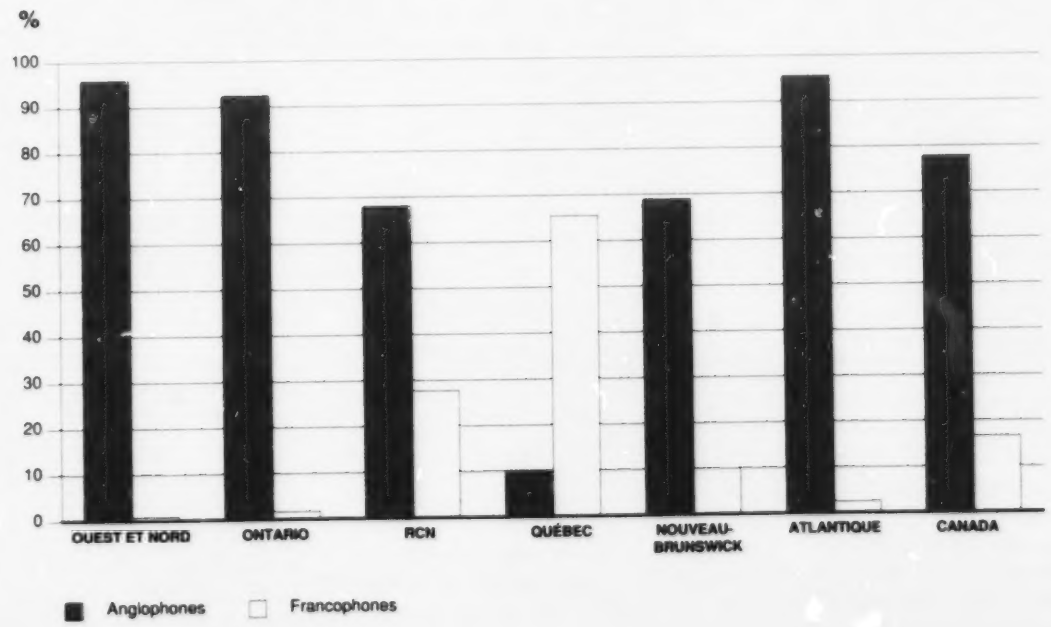
Les collectivités de langue officielle dans la fonction publique

La *Loi sur les langues officielles* exprime l'engagement du gouvernement à offrir aux Canadiens de langue anglaise et de langue française des chances égales d'avoir un emploi et de l'avancement dans la fonction publique fédérale, sous réserve de l'application du principe du mérite.

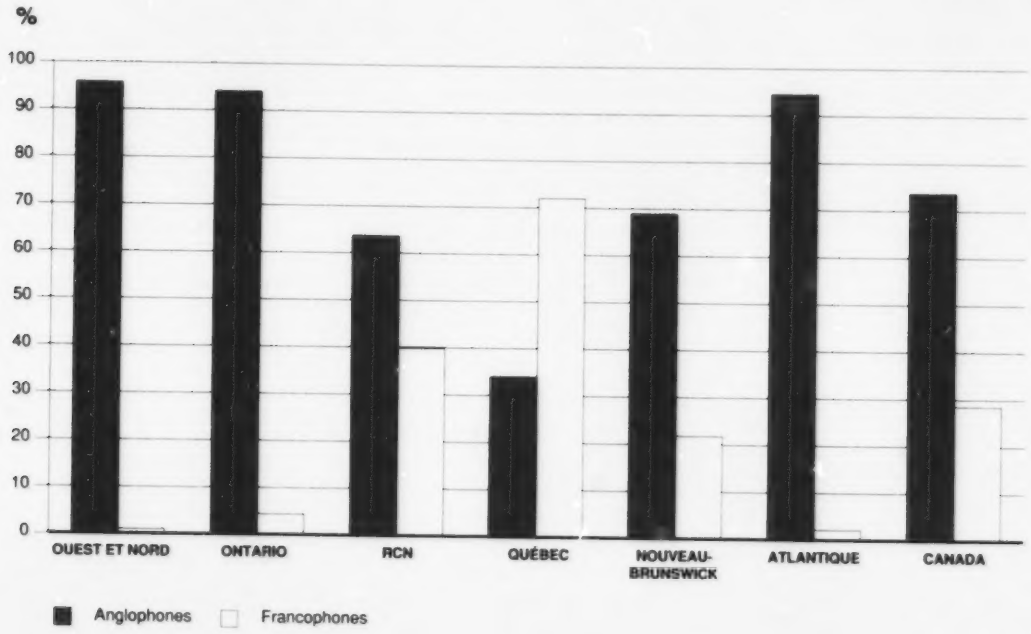
En 1991, comme toutes les années précédentes, la plupart des nominations à la fonction publique et à l'intérieur de cette dernière ont touché des postes n'exigeant la maîtrise que d'une langue, généralement l'anglais (sauf au Québec).

Des 10 303 nominations externes effectuées en 1991, quatre sur cinq (82 %) ont touché des postes unilingues, tandis qu'une sur cinq (18 %) concernait des postes bilingues. En fait, les anglophones unilingues ont eu accès à 77,7 % de tout le recrutement de 1991, tandis que les francophones unilingues ont eu accès à 16,6 %. Ces proportions peuvent varier considérablement d'une région du pays à une autre, car quelque 90 % de tous les postes bilingues se trouvent dans la *ceinture bilingue* qui va de la région de la Capitale nationale au Nouveau-Brunswick en passant par le Québec. Comme le montre le graphique K, l'accès au recrutement des anglophones unilingues allait d'un minimum de 9,8 % au Québec à un sommet de 95,8 % dans l'Ouest et le Nord. Chez les francophones unilingues, l'éventail allait de 0, 3 % du recrutement dans l'Ouest et le Nord à 65,5 % au Québec. En chiffres réels de nomination : sur les 10 303 nouvelles recrues, 76,9 % étaient anglophones et 23,1 % étaient

K Recrutement : Accès par les personnes unilingues selon la région géographique



L Promotions : Accès par les personnes unilingues selon la région géographique



francophones, proportions qui sont passablement proches de celles de la population active canadienne.

En 1991, les promotions aussi ont pour la plupart (63 %) touché des postes unilingues. Bien que la proportion concernant des postes bilingues (37 %) eût été supérieure à celle qui était observée au niveau du recrutement, environ 45 % d'entre eux étaient accessibles à des unilingues qui étaient soit désireux de devenir bilingues grâce à une formation linguistique offerte par le gouvernement après leur nomination, soit exemptés de l'obligation de se conformer aux exigences linguistiques en raison de leur âge, de la durée de leur service ou d'une incapacité. Les anglophones unilingues ont eu accès à 73,5 % et les francophones unilingues à 28,5 % des 23 668 promotions accordées en 1991 à des personnes employées pour une durée indéterminée ou déterminée. Là encore, en raison de la répartition des postes bilingues, les proportions varient considérablement d'une région à une autre (voir le graphique L). Chez les unilingues anglophones, l'éventail allait de 33,9 % comme minimum au Québec à un maximum de 95,7 % des promotions dans l'Ouest et le Nord. Chez les francophones unilingues, par ailleurs, l'éventail allait de 1 % dans l'Ouest et le Nord à 72 % au Québec.

La proportion des nominations touchant des postes bilingues varie non seulement d'une région à une autre mais aussi d'une catégorie à une autre. La catégorie qui regroupe la plus grande proportion de postes bilingues est celle de la gestion, car la plupart des cadres travaillent dans la région de la Capitale nationale et sont responsables de programmes nationaux qui visent le public et les fonctionnaires des deux groupes linguistiques. En 1991, bien que 77 % des promotions à cette catégorie ou à l'intérieur de celle-ci aient touché des postes bilingues, la plupart des promotions de la catégorie de la gestion étaient accessibles à des unilingues. Les anglophones unilingues ont eu accès à 62,3 % des 462 promotions octroyées dans la catégorie de la gestion en 1991, tandis que les francophones unilingues ont eu accès à 50 % d'entre elles. Les anglophones ont en fait obtenu 76,2 % des promotions dans la catégorie de la gestion, tandis que les francophones en ont obtenu 23,8 %, ce qui est très proche de leur taux de participation dans la catégorie (soit 76,8 % et 23,2 % respectivement).

Ces chiffres permettent de voir que le bilinguisme n'est pas seulement le domaine des francophones. S'il est vrai que beaucoup de francophones sont bilingues, de plus en plus d'anglophones le sont également, en particulier chez les plus jeunes. Comme le montre le relevé 5 du volume des statistiques, à l'extérieur de la *ceinture bilingue* la plupart des postes bilingues de la fonction publique fédérale sont occupés par des anglophones.

Ces données dissipent le mythe suivant lequel une personne doit être bilingue pour entrer à la fonction

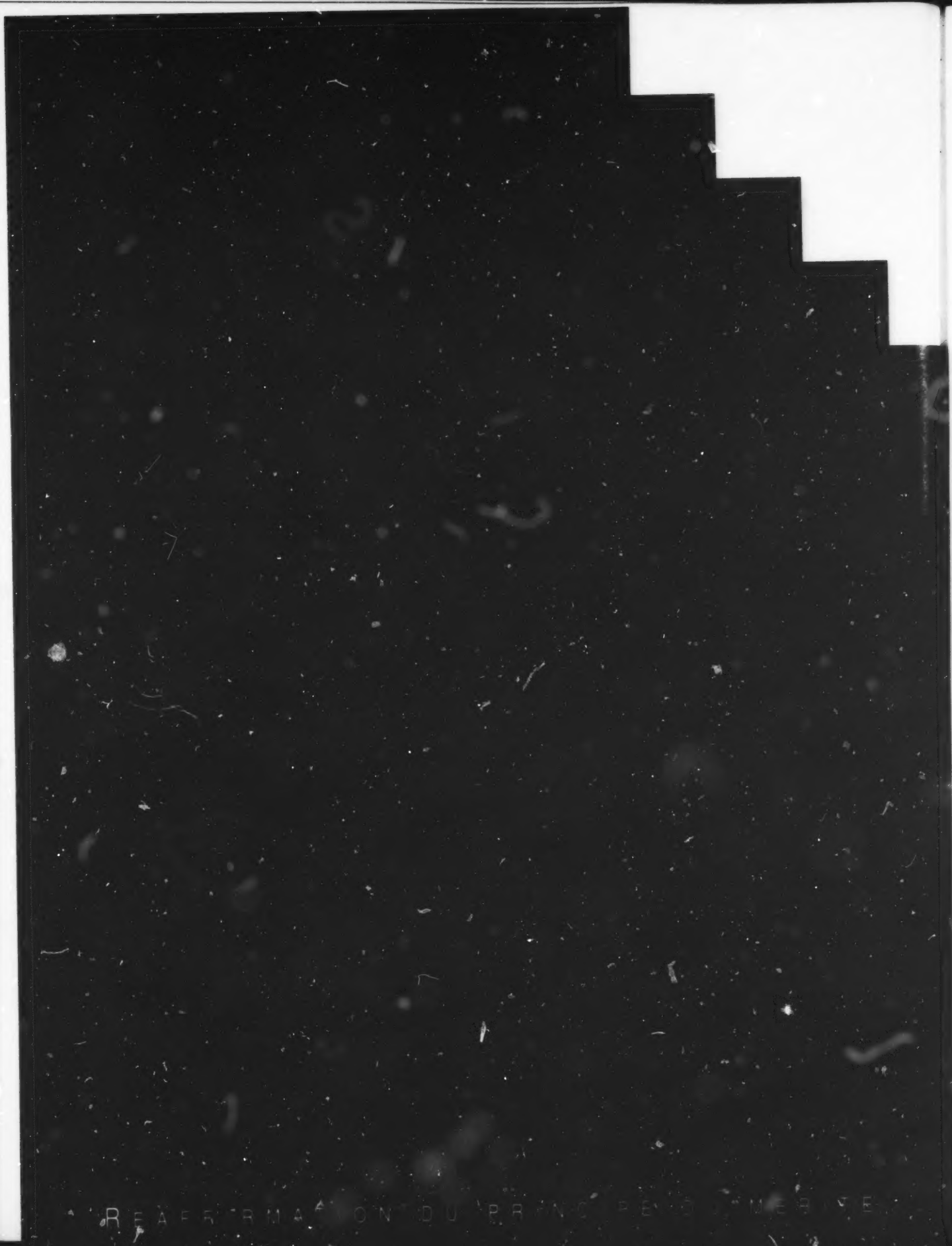
publique ou y progresser. S'il est vrai que certains emplois au gouvernement fédéral exigent de leur titulaire qu'il puisse s'exprimer dans les deux langues officielles, les Canadiens unilingues n'ont pas à craindre que leur manque de compétences linguistiques leur interdise l'accès à la vaste gamme des possibilités d'emploi que la fonction publique peut offrir.

Participation des anglophones et des francophones par région

Autant la proportion des postes bilingues varie considérablement d'une région à une autre en raison du mélange linguistique de la population canadienne, autant les taux de participation des anglophones et des francophones diffèrent. Cela peut se comprendre, car, en-dehors de la catégorie de la gestion, la majeure partie du recrutement se fait au niveau local ou régional. Ainsi, les francophones forment 1,2 % de la population active de la Saskatchewan, 3,2 % de celle du Manitoba et 32 % de celle du Nouveau-Brunswick. À la fonction publique fédérale, les taux de participation correspondants en décembre 1991 étaient de 1,6 %, 3,8 % et 32,5 % respectivement. Dans la plupart des autres régions du Canada également, le taux de participation de la minorité de langue officielle à la fonction publique est resté semblable à sa part de la population active régionale correspondante.

Comme il a déjà été mentionné dans des rapports antérieurs, des déséquilibres de la participation ne persistent que dans deux régions : la région de la Capitale nationale et le Québec. Dans la région de la Capitale nationale, bien que le taux de participation des francophones dans les catégories d'agents, qui est de 32,9 %, soit proche de leur part de la population active régionale, qui est de 32,2 %, ils sont surreprésentés dans les catégories de soutien, à 49,1 %. Le recrutement de 1991 présente une légère amélioration par rapport aux années antérieures en ceci que 54,2 % des recrues dans les catégories de soutien étaient des anglophones, comparativement à 48,5 % en 1990. Cette proportion est toujours trop faible, mais le mouvement va au moins dans la bonne direction.

Au Québec, en-dehors de la région de la Capitale nationale, les anglophones sont sous-représentés dans la fonction publique (5,8 %) comparativement à leur part de la population active du Québec, soit 14,6 %. En 1991, le nombre des anglophones à la fonction publique fédérale au Québec a augmenté pour la troisième année consécutive, grâce aux efforts combinés du bureau régional de la Commission à Montréal, des ministères fédéraux au Québec, des associations d'anglophones et des établissements d'enseignement. Les efforts qu'ils ont déployés ont fait en sorte que, depuis 1985, le taux de participation annuel moyen des anglophones au chapitre du recrutement pour les catégories d'agents a été de 12,8 %. Bien que les efforts en vue d'élever leur taux de participation au recrutement dans les catégories de soutien aient eu moins de succès, la Commission est convaincue qu'il sera là aussi possible de réaliser des gains avec le temps.


REAFFIRMATION DU PRINCIPE DE L'UNITÉ

RÉAFFIRMATION DU PRINCIPE DU MÉRITE

Dans l'introduction du rapport, nous avons exposé la mission et les priorités stratégiques que la Commission de la fonction publique s'est fixées. Il en ressort que celle-ci est déterminée à se montrer proactive pour assurer l'application du principe du mérite dans les activités de dotation de la fonction publique. Ce chapitre présente de façon générale les mesures qui seront prises à cette fin. On y passe en revue l'approche qui permet à la fonction publique canadienne d'assurer l'application du principe du mérite et on y présente brièvement l'état actuel de ce principe. Le chapitre se termine par un aperçu des mesures que prendra la Commission pour faire en sorte que le mérite continue d'être un principe dynamique.

Dotation de la fonction publique : l'approche fédérale

La législation initiale en vertu de laquelle les nominations à la fonction publique et à l'intérieur de celle-ci devaient être régies uniquement par le principe du mérite a été adoptée par le Parlement il y a environ 80 ans. Cette législation visait essentiellement à garantir que les personnes embauchées à la fonction publique étaient choisies en fonction de leur compétence. Il s'agissait d'un mécanisme permettant de protéger l'embauchage des fonctionnaires contre le favoritisme politique. L'une des principales caractéristiques de cette législation a été la création d'un organisme central -- la Commission du Service civil du Canada (aujourd'hui Commission de la fonction publique) -- qui ne relevait pas du gouvernement en place pour la conduite de ses activités quotidiennes, mais qui était régi par la loi et devait rendre des comptes aux Canadiens, par l'entremise du Parlement, quant au respect du principe du mérite dans les activités de dotation au sein de la fonction publique.

Même si les circonstances ont changé, la raison qui a mené à la création de la Commission de la fonction publique demeure. Le principe du mérite est toujours au coeur des discussions portant sur l'équité des pratiques de dotation dans la fonction publique.

Pour bien comprendre le principe du mérite, nous devons examiner certains concepts : la signification du mot *mérite* lui-même, les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* concernant l'application du principe du mérite, et les valeurs qui sont devenues essentielles au bon déroulement du processus de dotation.

Le mérite

Le concept du mérite lui-même n'est pas explicitement défini dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Sa définition officielle a plutôt évolué à la suite de diverses décisions judiciaires, notamment celles de la Cour fédérale du Canada. La meilleure définition qu'on puisse en faire est l'obligation de choisir le candidat le plus compétent. C'est en fonction de cette définition qu'on peut finalement évaluer la légitimité des activités de dotation en vertu de la *Loi*.

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* établit un ensemble de conditions qui régissent la sélection du personnel et elle investit la Commission du mandat d'exercer son jugement dans l'application de ces conditions.

C'est ainsi qu'un organisme indépendant -- la Commission de la fonction publique -- s'est vu confier la responsabilité vaste mais claire de veiller à l'application du principe du mérite. Même si les processus de sélection peuvent différer les uns des autres, ils doivent nécessairement mener à des nominations fondées sur le mérite. Par conséquent, l'application de la loi restreint la liberté des gestionnaires. C'est le prix à payer pour sauvegarder le principe du mérite.

Les valeurs

Après huit décennies d'expérience, le bon déroulement de la dotation comporte maintenant un ensemble de valeurs qui sous-tendent la sélection au mérite.

Comme l'indique clairement toute la législation connexe, à commencer par la *Loi de 1908 modifiant la Loi du service civil*, la première de ces valeurs est l'obligation que les nominations soient faites sans égard aux liens politiques ou personnels. Bien que le favoritisme politique ne constitue plus une aussi grande menace qu'en 1908, surtout grâce à la vigilance de la Commission au cours des 80 dernières années, l'exigence fondamentale de protéger les nominations du favoritisme de tout genre demeure.

Le processus de dotation s'est élargi après 1908 pour inclure le droit d'appel des fonctionnaires contre de présumées nominations arbitraires. C'est en 1938 que la Commission a entendu son premier appel et, au cours des années suivantes, la pratique s'est poursuivie sous forme d'ententes administratives officieuses. En 1961, ce droit d'appel a été officialisé dans la législation et continue de faire partie du processus de dotation. L'assurance qu'ont les fonctionnaires d'avoir un recours impartial grâce aux appels ou aux enquêtes que la Commission peut mener à la suite d'allégations de mauvaises méthodes de dotation constitue une autre valeur qui vient sous-tendre le processus de dotation.

Au cours des années 1960 et 1970, le fait que la Commission ait été de plus en plus sensible à l'importance des droits de la personne l'a amenée à apporter d'autres changements au processus de dotation. On a ainsi éliminé les méthodes de dotation qui posaient des barrières systémiques ou comportementales à l'égalité d'accès de tous les Canadiens à l'emploi au gouvernement fédéral (dans la mesure où ces méthodes étaient du ressort de la Commission). L'assurance que les membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi ont un juste accès à l'emploi et à l'avancement constitue donc une autre valeur stable, essentielle au maintien du principe du mérite et à une fonction publique dont la composition est à l'image de la société qu'elle sert.

Plus près de nous, l'esprit d'ouverture qui doit caractériser tous les aspects du fonctionnement du gouvernement exige la transparence du processus de dotation. Cela signifie que le processus de dotation doit non seulement être juste, mais aussi être perçu comme tel par les gens. Les décisions en matière de dotation doivent être logiques pour les fonctionnaires qui participent à un concours ainsi que pour d'autres observateurs. Le principe de la transparence exige également que les participants puissent facilement comprendre le processus de dotation. Enfin, il signifie que les étapes d'un processus donné peuvent être soumises à un examen minutieux et fondé.

La délégation

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 1967 a confié à la Commission le pouvoir de remettre les décisions en matière de dotation entre les mains des personnes qui doivent vivre étroitement avec les résultats de ces décisions. Au début des années 1970, en raison de la taille et de la complexité grandissantes de l'effectif fédéral, on a assisté à l'introduction et à la mise en oeuvre graduelle de la délégation du pouvoir de dotation aux administrateurs généraux. Environ 96 % de toutes les nominations sont maintenant faites par les ministères en vertu des pouvoirs délégués.

La délégation de pouvoir entraîne cependant l'attribution de certaines responsabilités, dont l'obligation, pour les personnes chargées d'appliquer le principe du mérite, de s'engager au même titre que la Commission à faire respecter ce principe. Dans cet esprit, la Commission a mis en place un partenariat actif avec les gestionnaires, au moyen duquel les administrateurs généraux et les gestionnaires des ministères, à qui le pouvoir de dotation a été confié, acceptent sans réserve de défendre le principe du mérite.

Pour aider les administrateurs généraux et leurs gestionnaires à respecter leur engagement envers le principe du mérite, la Commission a consacré beaucoup d'énergie et de ressources à trois activités : assurer des services de recrutement pour avoir des candidats de haut niveau; fournir aux gestionnaires des méthodes de dotation simplifiées et conformes à la *Loi*, de façon qu'ils puissent prendre des décisions dans les plus courts délais; et fournir des conseils et de l'aide afin que les gestionnaires puissent prendre des décisions éclairées en matière de dotation.

Par exemple, comme nous l'avons indiqué précédemment dans le chapitre intitulé *Rétrospective de l'année 1991*, la Commission s'occupe maintenant elle-même du recrutement et de la présentation du personnel de soutien administratif dans la plupart des régions du Canada. Elle donne davantage de conseils et d'aide aux ministères dans le cadre, notamment, de rencontres régulières et officielles avec les chefs de dotation et les directeurs du personnel. Elle continue en outre à développer et à raffiner ses méthodes d'évaluation du personnel. *L'approche améliorée en matière de sélection* pour la catégorie de la gestion, élaborée l'an dernier, en est un exemple.

L'état actuel du principe du mérite

La Commission est convaincue que, dans l'ensemble, les administrateurs généraux et les gestionnaires sont consciencieux dans l'exercice du pouvoir qui leur a été confié. Néanmoins, étant donné le nombre de décisions en matière de dotation qui sont prises dans ces circonstances, des erreurs dans l'application du principe du mérite peuvent se produire et se produisent effectivement.

Les principaux syndicats des employés de la fonction publique n'ont pas mâché leurs mots ces dernières années pour presser la Commission de jouer un rôle plus actif dans l'application du principe du mérite. Quelques députés ont récemment exprimé des préoccupations du même ordre. Ces perceptions quant à la manière dont la Commission s'acquitte de sa responsabilité à l'égard du principe du mérite sont sources de préoccupation.

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné dans le chapitre intitulé *Tendances et enjeux*, la Commission se préoccupe de certaines méthodes de recrutement et de promotion utilisées dans les ministères -- par exemple, les nominations de fonctionnaires pour une période déterminée et le nombre important de nominations intérimaires.

Étapes suivantes

En 1991, la Commission a entrepris d'examiner sa méthode d'application du principe du mérite et de délégation de pouvoir. Ce faisant, elle cherche à établir un système de dotation juste et efficace, qui valorise la compétence, assure l'égalité d'accès à l'emploi, peut soutenir un examen minutieux, assure l'application du principe du mérite et est perçu comme tel.

Cet examen comporte les points suivants :

- établissement d'une stratégie globale de gestion de la délégation qui permet aux principaux intervenants -- la Commission, les administrateurs généraux, les gestionnaires, les fonctionnaires et leurs syndicats, ainsi que les administrateurs du personnel -- d'apporter ensemble des améliorations. La Commission veut ainsi s'assurer l'engagement de toutes les parties en cause.
- modification de la méthode actuelle de délégation, notamment en remodelant tous les instruments de délégation existants pour préciser les attentes de la Commission à l'égard de ceux qui exercent ce pouvoir; en établissant des normes de contrôle et d'évaluation du rendement dans ce domaine; en examinant les politiques et les lignes directrices existantes en matière de dotation pour faire en sorte que le processus de dotation soit pertinent et simplifié et permette de prendre de bonnes décisions en matière de sélection; et en mettant en place de nouveaux programmes d'information et de formation pour aider les gestionnaires à faire des choix éclairés, fondés sur le principe du mérite.

Parmi les activités à ce dernier chapitre, l'établissement d'un cadre général permettant de rendre des comptes sur la dotation par délégation est une priorité. Le cadre comportera des attentes claires en matière de rendement et englobera les activités de contrôle, de vérification et d'évaluation de la Commission. Pour mesurer la performance d'un ministère par rapport à ces attentes, on utilisera divers moyens de mesure et différentes sources d'information : données des systèmes d'information centraux ou ministériels; vérifications; études thématiques et évaluations; études spéciales selon les besoins.

L'examen permettra d'établir les paramètres et de cerner les méthodes de dotation utilisées par les ministères qui méritent d'être corrigées. Lorsque ces méthodes auront été adoptées en raison de défauts de conception du système de dotation, la Commission y remédiera. Lorsqu'elles seront attribuables à un manque d'aide ou à des outils de sélection inadéquats, la Commission augmentera au besoin l'aide qu'elle fournit aux gestionnaires. Si notre contrôle permet de déceler des méthodes de dotation qui ne tiennent pas compte de façon délibérée du principe du mérite, la Commission est déterminée à prendre les mesures voulues pour obliger les responsables à appliquer le principe. Elle identifiera les ministères fautifs et les citera, s'il y a lieu, dans les rapports annuels ultérieurs. Elle peut également sévir au moyen de sanctions telles que le recours accru aux commissions d'enquête. En dernier ressort, la Commission retirera, en tout ou en partie, le pouvoir de dotation confié à un administrateur général qui n'aura pas apporté les correctifs voulus en vertu des pouvoirs conférés à son ministère.

En résumé

Comme nous l'avons indiqué au début de notre rapport, la Commission prévoit être proactive en vue de protéger l'application du principe du mérite à la dotation de la fonction publique. Il ne s'agit pas là d'un engagement nouveau : la Commission réaffirme tout simplement sa conviction selon laquelle le principe du mérite dans la dotation, rigoureusement appliqué et vu comme tel, est un puissant facteur qui permettra de maintenir une fonction publique compétente et motivée.

La Commission est également convaincue qu'en dépit des changements apportés occasionnellement à la structure et au mode de gestion de la fonction publique, le principe du mérite continue d'être tout autant essentiel. La Commission est donc déterminée à bien s'acquitter de son mandat et, ce faisant, à en faire largement bénéficier ceux qu'elle sert -- les Canadiens.

APPENDICE

Rapport sur les activités prévues aux articles 6(1), 6(4) et 41 de la *Loi*

L'article 47 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* stipule que la Commission doit rendre compte annuellement des activités exercées en vertu des paragraphes 6(1) et 6(4) de la *Loi* en rapport avec la délégation de pouvoirs, et en vertu de l'article 41 au sujet des postes et des personnes qui ont été exclus, en totalité ou en partie, de l'application de la *Loi*.

Délégation de pouvoirs de dotation

Ministère	*Nature des pouvoirs délégués*
Multiculturalisme et Citoyenneté	• Pouvoir d'effectuer certaines nominations en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (e.g. délégation initiale), 1991-04-21.
Bureau de la Coodonnatrice, Situation de la femme	• Pouvoir d'effectuer certaines nominations en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (e.g. délégation initiale), 1991-08-01.
Pêches et Océans	• Pouvoir d'accorder des promotions sans concours en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans le cadre du Programme d'avancement professionnel des agents des pêches au niveau 2 du groupe Techniciens (GT), 1991-03-15. • Pouvoir d'accorder des promotions sans concours en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans le cadre du Programme de diversification et d'avancement professionnel au niveau 2 du groupe Administration de programmes (PM), 1991-05-22.
Approvisionnements et Services	• Pouvoir d'accorder des promotions sans concours en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans le cadre du Programme d'avancement professionnel des agents d'approvisionnement au niveau 2 du groupe Achat et approvisionnement (PG), 1991-05-30.

Transports	• Pouvoir de recruter des candidats de l'extérieur en vue de les nommer à des postes d'entretien d'aéronefs dans le groupe Soutien technologique et scientifique (EG), 1991-01-01. • Pouvoir d'accorder des promotions sans concours en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans le cadre du Programme d'avancement professionnel des ingénieurs au niveau 3 du groupe Génie et arpentage, Système de navigation aérienne (EN), 1991-03-15.
Tous les ministères ayant la majorité des pouvoirs de nomination en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.	• Pouvoir d'effectuer des nominations à des postes supérieurs dans la catégorie scientifique et professionnelle, la catégorie de l'administration et du service extérieur, et la catégorie technique, 1991-06-27.

Exemptions générales

L'article 41 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* autorise la Commission à exempter un poste, une personne ou une catégorie de postes ou de personnes de l'application de la *Loi* (ou de certaines de ses dispositions) si elle estime pareille application difficilement réalisable et contraire aux intérêts de la fonction publique. Toute décision en ce sens, tout comme son annulation, doit être approuvée par le gouverneur en conseil. Le paragraphe 37(1) de la *Loi* autorise le gouverneur en conseil, sur recommandation de la Commission, à statuer, par règlement, sur le sort des postes ou des personnes qui tombent sous le coup de l'exemption prévue à l'article 41.

Les décrets d'exemption, judicieusement utilisés, apportent la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins en gestion du personnel et aux objectifs du gouvernement. Afin de s'assurer que les décrets d'exemption sont convenablement mis en application, la Commission poursuit ses activités de surveillance.

En 1991, après consultation avec les représentants des agents négociateurs, la Commission a approuvé les demandes d'exemption ou de renouvellement d'exemption suivantes.

Décret n° 21 approuvant l'exemption de certaines personnes et de certains postes (personnes employées depuis cinq ans ou plus)
C.P. 1991-119, 17 janvier 1991 — TR/91-17

Ce décret facilite la nomination pour une durée indéterminée de certaines personnes nommées pour une période déterminée qui sont employées dans la fonction publique depuis cinq ans ou plus. Il retire le droit d'en appeler de ces nominations. Il suspend aussi l'application des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui accordent habituellement la préférence aux personnes inscrites sur une liste d'admissibilité ou aux bénéficiaires de priorité.

Décret n° 22 approuvant l'exemption de certaines personnes et de certains postes (personnes employées depuis cinq ans ou plus)
C.P. 1991-532, 21 mars 1991 — TR/91-51

Ce décret facilite la nomination pour une durée indéterminée de certaines personnes nommées pour une période déterminée qui sont employées dans la fonction publique depuis cinq ans ou plus. Il retire le droit d'en appeler de ces nominations. Il suspend aussi l'application des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui accordent habituellement la préférence aux personnes inscrites sur une liste d'admissibilité ou aux bénéficiaires de priorité.

Décret approuvant l'exemption de personnes employées pour moins de six mois au ministère des Affaires extérieures
C.P. 1991-507, 21 mars 1991 — DORS/91-229

Ce décret soustrait à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* des personnes de l'extérieur de la fonction publique qui sont nommées pour une période déterminée de moins de six mois à des postes au ministère des Affaires extérieures dans les groupes services administratifs, gestion des finances, services d'information, administration des programmes, achat et approvisionnement, commis aux écritures et aux règlements, communications, traitement mécanique des données, secrétariat, sténographie et dactylographie, manoeuvres et hommes de métier, services divers, techniciens divers, soutien des sciences sociales, organisation et méthodes, ainsi que gestion du personnel, au cours de la période allant du 1er avril 1991 au 31 mars 1993. Ce décret remplace trois décrets antérieurs, approuvés en 1985, 1987 et 1989.

Décret approuvant l'exemption de personnes employées pour moins de six mois au ministère des Travaux publics
C.P. 1991-576, 27 mars 1991 — DORS/91-239

Ce décret soustrait à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* des personnes de l'extérieur de la fonction publique qui sont nommées pour une période déterminée de moins de six mois à des postes au ministère des Travaux publics dans les catégories technique, exploitation et soutien administratif, ainsi que dans les groupes urbanisme et génie et arpentage de la catégorie scientifique et professionnelle, au cours de la période allant du 1er avril 1991 au 31 mars 1993. Ce décret remplace quatre décrets antérieurs, approuvés en 1983, 1985, 1987 et 1989.

Décret approuvant l'exemption de personnes employées pour une période déterminée de moins de six mois dans le cadre du programme du Recensement de 1991 à Statistique Canada
C.P. 1991-772, 25 avril 1991 — DORS/91-292

Ce décret soustrait à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* des personnes de l'extérieur de la fonction publique qui sont nommées pour une période déterminée de moins de six mois à des postes de Statistique Canada dans les catégories soutien administratif et exploitation en vue du traitement des questionnaires liés au recensement de la population et au recensement agricole de 1991. Ce décret est en vigueur du 1er mai 1991 au 31 mars 1992.

Décret approuvant l'exemption de certaines personnes et de certains postes (groupe du contrôle de la circulation aérienne)
C.P. 1991-771, 25 avril 1991 — TR/91-65

Ce décret permet la sélection selon l'ancienneté et sans droit d'appel aux fins de la nomination de contrôleurs de la circulation aérienne à des postes de formation et à des postes opérationnels. Il permet également la mutation selon l'ancienneté et sans droit d'appel de contrôleurs de la circulation aérienne qui le veulent à des postes de niveau inférieur dans des zones de contrôle à plus faible circulation aérienne. Ce régime de dotation axé sur l'ancienneté pour les contrôleurs de la circulation aérienne fonctionne depuis janvier 1980. Plusieurs décrets d'exemption ont été approuvés à cette fin depuis ce temps. Le décret actuel est en vigueur du 1er mai 1991 au 30 avril 1996.

Décret n° 23 approuvant l'exemption de certaines personnes et de certains postes (personnes employées depuis cinq ans ou plus)
C.P. 1991-1688, 5 septembre 1991 — TR/91-123

Ce décret facilite la nomination pour une durée indéterminée de certaines personnes nommées pour une période déterminée qui sont employées dans la fonction publique depuis cinq ans ou plus. Il retire le droit d'en appeler de ces nominations. Il suspend aussi l'application des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui accordent habituellement la préférence aux personnes inscrites sur une liste d'admissibilité ou aux bénéficiaires de priorité.

Décret approuvant l'exemption de personnes employées pour moins de trois mois au ministère des Approvisionnements et Services
C.P. 1991-2351, 28 novembre 1991 — DORS/91-697

Ce décret soustrait à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* des personnes de l'extérieur de la fonction publique qui sont nommées pour une période déterminée de moins de trois mois à des postes au ministère des Approvisionnements et Services dans la catégorie du soutien administratif, au cours de la période allant du 1er décembre 1991 au 31 novembre 1993. Ce décret remplace deux décrets antérieurs, approuvés en 1987 et 1989.

Décret d'exemption visant le Programme de stagiaires en gestion
C.P. 1991-2483, 12 décembre 1991 — DORS/92-38

Ce décret vise à faciliter et à accélérer la nomination initiale de personnes à des postes du groupe stagiaires en gestion (MM) ainsi que leurs affectations de formation subséquentes dans le cadre du Programme de stagiaires en gestion. Le décret affranchit les nominations afférentes à ce programme des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui concernent le mérite, les normes de sélection, les listes d'admissibilité, les appels et les mises en disponibilité, les congés et les priorités de membres du personnel d'un ministre. Il s'agit du premier décret de ce genre, et il sera en vigueur du 16 décembre 1991 au 31 décembre 1996.

Nota: Le préfixe TR (textes réglementaires) ou DORS (décrets, ordonnances et règlements statutaires) désigne le numéro d'enregistrement de chaque décret publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

Exemptions particulières

En plus des exemptions générales, la Commission a soustrait six personnes aux dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* afin qu'elles soient nommées à des postes de la fonction publique pour une durée limitée, indiquée au décret d'exemption pertinent, ou à titre amovible (c'est-à-dire que la nomination peut être révoquée à n'importe quel moment par le gouverneur en conseil). Un décret d'exemption est abrogé automatiquement à la suite de la nomination de la personne à un autre poste, que ce poste relève ou non de la *Loi*.

Numéro du décret	Durée	Nom	Titre
1007	1991-06-06 à titre amovible	Dan E. Goodleaf	Sous-ministre délégué du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
1076	1991-06-12 à titre amovible à compter du 17 juin 1991	Jocelyne Bourgon	Secrétaire déléguée du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales
1120	1991-06-13 à titre amovible	Jean-Claude Lebel	Conseiller spécial auprès du ministre responsable du Bureau fédéral de développement régional (Québec)
1702	1991-09-05 à titre amovible à compter du 9 septembre 1991	Nicholas d'Ombrain	Sous-secrétaire du Cabinet (Appareil gouvernemental et personnel supérieur), Bureau du Conseil privé
1704	1991-09-05 à titre amovible à compter du 9 septembre 1991	Peter Harder	Sous-ministre délégué (Immigration)
2224	1991-11-19 à titre amovible jusqu'au 12 novembre 1993	Ralph Barrie	Conseiller spécial auprès du ministre de l'Agriculture

LEXIQUE

A

Appel

Demande pour qu'un comité, constitué aux termes du paragraphe 5 (d) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, fasse enquête sur les circonstances entourant une nomination interne de fait ou en instance, ou une recommandation de renvoi ou de rétrogradation pour incompétence ou pour incapacité.

Autochtones

Les autochtones du Canada englobent les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuit.

C

Catégorie de la gestion

Catégorie professionnelle se composant de deux groupes de cadres (EX et SM) chargés de l'élaboration des objectifs généraux, de la formulation et de l'application des programmes, de la conception et de l'application des méthodes de gestion et de la gestion du personnel, des finances et des relations publiques. (En janvier 1992, la catégorie de la gestion est devenue le groupe de la direction.)

Catégorie professionnelle

Vaste série de familles d'emplois qui se distinguent par la nature des fonctions propres à chaque emploi et par le type de préparation scolaire requise. On retrouve notamment les catégories suivantes : gestion, scientifique et professionnelle, administration et service extérieur, technique, soutien administratif et exploitation.

Cessation d'emploi

Fin de l'emploi d'une personne dans la partie de la fonction publique où la Commission a le droit et le pouvoir exclusifs de nomination.

Chances d'avancement amoindries

Il incombe à la Commission de décider si la progression immédiate de carrière d'un fonctionnaire a été ou serait entravée par la nomination de fait ou en instance, sans concours, d'un autre fonctionnaire. Si on estime que les chances ont été amoindries, un comité d'appel a alors compétence pour entendre un appel dans ce sens.

Conseil de perfectionnement des ressources humaines

Le Conseil de perfectionnement des ressources humaines (CPRH) a pour mission de veiller aux intérêts collectifs de la gestion dans le domaine du perfectionnement des ressources humaines. Le conseil a pour mandat d'établir l'orientation stratégique de la gestion du personnel de la fonction publique fédérale afin que le gouvernement du Canada dispose de ressources humaines capables d'offrir des services de haute qualité de façon efficiente et efficace.

Conseil national mixte

Un organisme consultatif créé par décret ministériel en 1944 pour accroître l'efficacité de la fonction publique et améliorer la situation des employés au moyen de consultations régulières entre l'État, à titre d'employeur, et les associations d'employés accréditées comme agents négociateurs en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Le Conseil traite des clauses de conventions collectives ainsi que des conditions d'emploi.

Cours continu

Un cours continu est un cours de base de langue seconde dispensé à temps plein du lundi matin au vendredi après-midi à raison de sept heures par jour. Le but de ce cours est de permettre aux étudiants d'atteindre le niveau de bilinguisme déterminé par le ministère.

D

Décret d'exemption

Un instrument législatif qui, conformément à l'article 41 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et avec l'approbation du gouverneur en conseil, prévoit l'exemption par la Commission de la fonction publique d'un poste, d'une personne, d'une catégorie de postes ou de personnes, de l'application en tout ou en partie de la *Loi*.

Délégation des pouvoirs de dotation

Autorisation que la Commission donne à un administrateur général d'exercer en son nom certains de ses pouvoirs et fonctions, sous réserve de certaines conditions. La Commission approuve aussi la délégation par l'administrateur général de ces pouvoirs et fonctions à des personnes qui relèvent de lui.

Droit d'appel

Droit d'obtenir qu'un comité d'appel enquête sur une nomination de fait ou en instance dans les rangs de la fonction publique ou sur une recommandation de renvoi ou de rétrogradation pour incompétence ou pour incapacité.

E

Emploi à temps partiel (assujetti à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*)

Emploi dont le titulaire, ne travaillant pas à plein temps, est tenu habituellement de travailler plus du tiers des heures normales de service quotidien ou hebdomadaire établies pour les personnes qui s'acquittent d'un travail similaire (depuis le 1er janvier 1981).

Emploi pour une durée indéterminée

Emploi à temps partiel ou à temps plein dont la durée n'est pas déterminée.

Emploi pour une période déterminée

Emploi à temps partiel ou à temps plein pendant une période déterminée d'avance (fonctionnaire nommé pour une période déterminée). Dans ce rapport, n'entrent que les fonctionnaires nommés pour une période déterminée de six mois et plus.

Équité en matière d'emploi

Pratiques d'emploi destinées à s'assurer, tant sur le plan des attitudes que des systèmes, que le processus normal de dotation fasse en sorte que la fonction publique représente tous les groupes faisant partie du marché du travail canadien; et à s'assurer que des mesures correctives soient prises afin de rectifier tout désavantage historique qu'aient pu subir certains groupes désignés.

Excédentaires

Personnes ayant droit d'être prises en considération avant quiconque pour une nomination sans concours. Ce droit est accordé aux fonctionnaires appelés à être mis en disponibilité et jugés aptes à occuper un poste. La mise en disponibilité sera notifiée à un fonctionnaire s'il n'y a pas de poste de rechange à la fonction publique avant la fin de la période (normalement de six mois) ouvrant droit à une priorité de fonctionnaire déclaré excédentaire.

F

Fonctionnaire touché

Fonctionnaire nommé pour une durée indéterminée dont les services ne seront plus requis en raison d'un réaménagement de l'effectif.

Formation

- ***Perfectionnement***
  Formation visant à faire en sorte qu'on dispose d'un personnel compétent pour répondre aux exigences qui ont été recensées en matière de ressources humaines.
- ***Formation non-statutaire***
  Formation donnée à des clients pour répondre aux besoins de planification en ressources humaines et aux besoins reliés aux aspirations de leur carrière.
- ***Formation statutaire***
  Formation donnée aux titulaires nommés à des postes non impératifs ou à des postes dont le profil linguistique a été rehaussé; membres du groupe de la direction (EX); employés qui ne satisfont plus aux exigences linguistiques de leur poste; titulaires détenant des droits; personnel des ministres; personnes nommées par le gouverneur en conseil; juges des cours fédérales; et personnel de la Gendarmerie royale du Canada devant satisfaire aux obligations du service.

G

Groupe de la direction (EX)

Groupe professionnel supérieur de la catégorie de la gestion, qui comprend cinq niveaux et qui inclut la plupart des sous-ministres adjoints.

Groupe de la gestion supérieure (SM)

Groupe professionnel inférieur de la catégorie de la gestion, qui ne comprend qu'un seul niveau. (En janvier 1992, ce groupe a été intégré au niveau EX-1 du groupe de la direction.)

Groupe de minorités visibles (voir rubrique «Membres des groupes de minorités visibles»)

Groupe professionnel

Subdivision d'une catégorie professionnelle comprenant des types de tâches semblables pour lesquelles il faut des aptitudes de même nature. Cela s'applique souvent à un marché du travail déterminé dans le secteur privé.

I

Instrument de délégation des pouvoirs de dotation

Document par lequel la Commission autorise un administrateur général à exercer, en son nom, certains de ses pouvoirs et fonctions, sous réserve de certaines conditions, et approuve la délégation par l'administrateur en question de ces pouvoirs et fonctions à des personnes qui relèvent de lui.

M

Membres des groupes de minorités visibles

Ceux qui, de par leur origine ou leur couleur, appartiennent à une minorité visible au Canada.

Méthodes de sélection ayant fait l'objet d'un appel

Méthodes de sélection ayant donné lieu à un ou à plusieurs appels.

Méthodes de sélection ouvrant droit à un appel

Certaines méthodes de sélection qui peuvent donner lieu à un appel aux termes de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Mise en disponibilité

Fait de mettre fin à l'emploi d'une personne, aux termes du paragraphe 29(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, «dont les services ne sont plus nécessaires faute de travail ou par suite de la suppression d'une fonction». Dans ces circonstances, l'administrateur général peut, en conformité avec les règlements de la Commission, mettre le fonctionnaire en disponibilité. Cette décision est sans appel.

Mutation latérale

Nomination d'un fonctionnaire à un poste (au même niveau du même groupe et sous-groupe professionnel, ou dans un autre groupe ou sous-groupe) de sorte que l'écart entre le taux maximal de traitement du nouveau poste et celui du poste antérieur est inférieur à la plus petite augmentation d'échelon du nouveau poste. Si le nouveau poste ne comporte aucune augmentation fixe d'échelon, l'écart doit être inférieur à 4 % du taux maximal de traitement du poste antérieur.

Mutation régressive

Nomination d'un fonctionnaire à un poste (de niveau inférieur dans le même groupe ou sous-groupe professionnel ou dans un autre groupe ou sous-groupe) dont le taux maximal de traitement est inférieur à celui du poste qu'occupait le fonctionnaire. L'écart entre les taux maximaux de traitement doit être équivalent ou supérieur à la plus petite augmentation d'échelon du poste antérieur. Si le poste antérieur ne comporte aucune augmentation fixe d'échelon, la diminution du taux maximal doit être d'au moins 4 %.

N

Nomination externe

Nomination d'une personne n'appartenant pas à la fonction publique ou appartenant à un organisme gouvernemental non assujetti à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Nomination intérimaire

Désignation d'une personne pour accomplir, pendant une période donnée, les fonctions et les responsabilités d'un poste dont le taux maximum de traitement est supérieur à celui du poste qu'elle occupe.

Nomination interne

Nomination au sein d'un ministère, ou nomination interministérielle, assujettie à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

P

Personne handicapée

Aux fins de l'emploi, on entend par personne handicapée une personne qui se considère désavantagée ou qui croit qu'un employeur la considérerait ainsi en raison d'un handicap physique, mental, psychiatrique ou sensoriel ou d'une difficulté d'apprentissage de nature permanente.

Postvérification

Activité de suivi d'une vérification pour déterminer la nature et la portée des mesures prises par le ministère pour corriger les lacunes relevées à la vérification et si ces mesures sont valables et adéquates.

Présentation

Fait de proposer des candidats recensés par voie de répertoire et dont les titres et qualités permettent de les retenir pour des postes à pourvoir.

Priorité

- ***administrative***
  Droit d'être pris en considération avant quiconque pour une nomination sans concours, en conformité avec la politique de la Commission.
- ***légale***
  Droit d'être nommé ou pris en considération avant quiconque pour une nomination sans concours, comme le prescrit la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Promotion

Nomination d'un fonctionnaire à un poste (de niveau supérieur dans le même groupe ou sous-groupe professionnel, ou dans un autre groupe ou sous-groupe) dont le taux maximal de traitement dépasse celui de son poste antérieur d'une somme équivalente ou supérieure à la plus petite augmentation d'échelon du nouveau poste. Si le nouveau poste ne comporte aucune augmentation fixe d'échelon, l'augmentation doit être égale ou supérieure à 4 % du taux de traitement maximal du poste antérieur.

R

Réaménagement de l'effectif

Situation qui se produit lorsqu'un administrateur général ou son agent délégué décide que les services d'un ou de plusieurs fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée ne seront plus requis au-delà d'une certaine date, en raison d'un manque de travail ou de la suppression d'une fonction. Il y a réaménagement majeur lorsque au moins dix fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée dans un ministère, dans un ou plusieurs lieux de travail, sont touchés en même temps.

Reclassification

Nomination d'un fonctionnaire à un poste qui a été réévalué lorsque la catégorie professionnelle, le groupe, le sous-groupe ou le niveau change par rapport au poste qu'occupait l'intéressé auparavant.

Renvoi pour incompétence ou incapacité

Fait de mettre fin à l'emploi d'une personne, aux termes de l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, lorsque «l'administrateur général juge un fonctionnaire incompétent dans l'exercice des fonctions de son poste ou incapable de remplir ces fonctions». L'administrateur général recommande ce renvoi à la Commission et le fonctionnaire visé peut faire appel devant un comité constitué par la Commission.

Rétrogradation

Nomination d'un fonctionnaire à un poste dont le taux maximal de traitement est inférieur à celui de son ancien poste. La rétrogradation intervient pour cause d'incompétence ou d'incapacité, en fonction d'une recommandation du ministère aux termes de l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Le fonctionnaire touché peut en appeler de cette recommandation devant un comité constitué par la Commission.

S

Sélection par voie de concours

Méthode de sélection par laquelle on se sert soit d'un avis de concours soit d'un répertoire pour recenser les candidats.

Sélection sans concours

Méthode de sélection qui se fait par voie de reclassification, de mutation latérale, de mutation régressive, de promotion ou de nomination par priorité.

Sous-représentation

Présence à la fonction publique d'un groupe donné de personnes en nombre moindre que ce ne devrait être le cas, compte tenu de la représentation de ce groupe sur le marché du travail.

V

Vérification

Examen et évaluation systématiques des ministères et des organismes, afin de déterminer dans quelle mesure ils respectent les politiques, les procédures et les systèmes du Conseil du Trésor ou de la Commission en matière de personnel et comment ils appliquent les pouvoirs délégués en matière de gestion du personnel.

LES BUREAUX DE LA COMMISSION

Administration centrale

L'Esplanade Laurier, Tour ouest
300, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0M7

(613) 996-5010
ATME (appareil de télécommunications pour malentendants):
993-4126

Bureaux régionaux et de district

Atlantique

Bureau régional
Immeuble Brunswick
1888, rue Brunswick
7e étage
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 1M8

(902) 426-2990
ATME : 426-6246

Bureaux de district
777, rue Main
7e étage
Moncton (Nouveau-Brunswick)
E1C 1E9

(506) 857-6616
ATME : 857-6624

Immeuble Cormack
2 Steers Cove
C.P. 6086
St. John's (Terre-Neuve)
A1C 5X8

(709) 772-3100
ATME : 772-4317

Tour Royal Trust
Bureau 420
119, rue Kent
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
C1A 1N3

(902) 566-7030
ATME : 566-7039

Québec

Bureau régional
Complexe Guy-Favreau
8e étage
200, boulevard René-Lévesque ouest
Montréal (Québec)
H2Z 1X4

(514) 283-5776
ATME : 283-2467

Bureau de district
Place Sillery
Bureau 205
1126, chemin St-Louis
Sillery (Québec)
G1S 1E5

(418) 648-3230
ATME : 648-7273

Capitale nationale

Bureau régional
66, rue Slater
3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0M7

(613) 996-8436
ATME : 996-1205

Bureaux régionaux et de district

Ontario

Bureau régional
Immeuble Dominion Public
3e étage
1, rue Front ouest
Toronto (Ontario)
M5J 2V2

(416) 973-3131
ATME : 973-2269

Manitoba et Saskatchewan

Bureau régional
Immeuble MacDonald
Bureau 200
344, rue Edmonton
Winnipeg (Manitoba)
R3B 2L4

(204) 983-2486
ATME : 983-6066

Bureau de district
Bureau 400
1975, rue Scarth
Regina (Saskatchewan)
S4P 2H1

(306) 780-5720
ATME : 780-6719

Alberta et Territoires du Nord-Ouest

Bureau régional
Canada Place
Rez-de-chaussée
9700, avenue Jasper
Edmonton (Alberta)
T5J 4G3

(403) 495-3144
ATME : 495-3130

Programmes des carrières du Grand Nord
Immeuble Precambrian
C.P. 2730
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
X1A 2R1

(403) 873-3525

Immeuble 161
C.P. 1119
Iqaluit (Territoires du Nord-Ouest)
X0A 0H0

(819) 979-6268

Pacifique et Yukon

Bureau régional
Centre Sinclair
2e étage
757, rue Hastings ouest
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6C 3G4

(604) 666-0350
ATME : 666-6868

Bureaux de district
Immeuble Federal
1230, rue Government
Pièce 404
Victoria (Colombie-Britannique)
V8W 1Y3

(604) 363-0589
ATME : 666-0564

(incluant le Programme
des carrières du Grand Nord)
Bureau 400
300, rue Main
Whitehorse (Yukon)
Y1A 2B5

(403) 667-3900